

## A VERSÃO E O TEXTO: VEM AÍ O CALOTE DA UNIÃO\*

Rogério Viola Coelho

### "A PEC 12/2.006 vai institucionalizar o calote"

(Juíza Denise Oliveira Cezar, Presidente da Ajuris<sup>1</sup>)

A imprensa anunciou no mês de março corrente, após a reunião de Lula com os Governadores, que seria acelerada a PEC DOS PRECATÓRIOS, dizendo que ela se destina a promover o pagamento das dívidas dos Estados e Municípios. Seria criado um *regime especial* para estes vencerem os enormes estoques acumulados.<sup>2</sup>

Estamos diante de versão falsificada, que se reitera em cada ato, para esconder a verdade que o seu texto revela. **PRIMEIRO:** o texto da PEC não obriga a retomada dos pagamentos pelos Estados e Municípios; **apenas cria a faculdade de adesão a um regime especial de pagamento gradual;** **SEGUNDO:** seu objetivo real é **institucionalizar o calote da União**, que terá a faculdade de aderir ao *regime especial*.

Fazendo a adesão – **que se dará mediante um simples ato discricionário do Presidente** – poderá a União fixar a cada ano uma verba para cobertura dos precatórios abaixo da soma dos valores habilitados naquele ano. Com esta verba reduzida, o Judiciário deverá instaurar um leilão entre os credores – entre eles os titulares de créditos de natureza alimentar.

Quanto aos Estados e Municípios, a mudança da Constituição virá de tal forma que eles poderão continuar sem pagar, bastando para tanto não exercer a faculdade de aderir ao *regime especial* gerado pela PEC.

O EXAME DO TEXTO DA PEC vai revelar que **ela visa é favorecer a UNIÃO, que vem pagando e pode pagar**. Veremos, depois de analisá-la, que está em curso uma *desinformação programada* para ocultar que a PEC **prepara a institucionalização do calote da União**. Vale dizer, ele será permanente, repetindo-se ano após ano.

---

\* Registro que a elaboração deste texto teve a colaboração relevante de CARLOS SOUZA COELHO.

# I – O TEXTO DA PEC E OS EFEITOS VISADOS – UMA OPÇÃO POLÍTICA DO GOVERNO

## 1.1 Do *gesto* consumado, muito distante da *versão*

A norma que a PEC 12/2006 (ver *anexo A*) pretende introduzir como artigo 95 das Disposições Transitórias prevê que (grifos nossos):

*A União, os estados e municípios poderão optar, por ato do poder executivo, em caráter irrevogável, pelo regime especial de pagamento de precatórios, a ser efetuado com recursos calculados com base na vinculação de percentual de suas despesas primárias líquidas, nos termos, condições e prazos definidos em lei federal.*

O parágrafo primeiro estabelece o critério para o cálculo do montante a ser disponibilizado pelo ente federativo, que será naturalmente menor do que o montante necessário para cobrir os precatórios habilitados (grifo nosso):

*§ 1º. Os recursos aplicados no pagamento de precatórios serão equivalentes, no mínimo, a três por cento da despesa primária líquida do ano anterior para a União, os Estados e o Distrito Federal e um e meio por cento da despesa primária líquida do ano anterior para os Municípios.*

O parágrafo 4º disciplina a distribuição da verba entre os titulares de créditos habilitados, de forma a forçar a renúncia parcial dos seus créditos como condição para serem contemplados em leilão (grifo nosso):

*§ 4º. Os recursos de que trata o § 1º serão distribuídos da seguinte forma:  
I - setenta por cento serão destinados para leilões de pagamento à vista de precatórios; e  
II - trinta por cento serão destinados para o pagamento dos precatórios não quitados por meio de leilão de que trata o inciso I.*

E o parágrafo 5º descreve o leilão que será promovido pelo ente federativo optante pelo *regime especial*:

*§ 5º. O leilão de que trata o § 4º, inciso I, ocorrerá por meio de oferta pública a todos os credores de precatórios habilitados pelo respectivo Ente da Federação.*

O texto revela que há uma enorme distância entre a *versão* e o *gesto*. Distância que se reitera e se amplia na *repercussão programada* da reunião de março de Lula com os Governadores. Segundo a versão propagada, a tramitação acelerada da PEC decorreria de um pedido dos Governadores naquela reunião. A notícia produzida visa conferir todo interesse aos Estados e Municípios, ocultando o interesse da União. Neste último *ato*, foi ampliada a distância entre a *versão* e o *gesto*!

## 1.2 Da descrição *autêntica* da sistemática do *regime especial* com indicativo de sua real motivação

A sistemática do dito *regime especial* aparece num **boletim do Senado** de um ano atrás – na mesma semana da apresentação da PEC (**em março de 2006**).<sup>3</sup> Um boletim de limitada circulação, que traz uma espécie de leitura autêntica do texto da Emenda. Ele inicia anunciando o **ajuste do dispêndio com precatórios como finalidade da PEC** e prossegue com a operacionalização do *regime especial*, para concluir descrevendo a sorte que espera os credores que não aderirem ao leilão (grifos nossos):

*Compatibilizar a capacidade de pagamento da União, estados e municípios com o direito de os credores de precatórios receberem o que lhes é devido é o desafio do debate iniciado com a apresentação, na semana passada, pelo presidente do Senado, Renan Calheiros, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 12/06. Os idealizadores da proposição, entre eles o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Nelson Jobim, acreditam que a fórmula sugerida vai permitir que os precatórios pendentes sejam quitados em prazos que variam de três anos, no caso do Rio de Janeiro, a 59 anos, no caso do Espírito Santo.*

*A grande inovação da proposta é a determinação de que 3% da despesa primária líquida da União e dos estados e 1,5% da dos municípios sejam reservados para o pagamento dos precatórios. Do montante total, 70% serão usados em leilões organizados pela Fazenda Pública, para pagar os precatórios de quem aceitar receber menos que o valor determinado pela Justiça.*

*Os credores podem até não concordar com a sistemática, mas terão que esperar na fila pelo pagamento, que será feito com os 30% restantes. Nesse caso, os débitos de menor valor passarão a ser os primeiros da fila, independentemente da data de emissão, que serviria apenas como critério de desempate. A sistemática tem como objetivo evitar o trancamento da fila que acontece hoje, quando, frente a um precatório de alto valor, a administração pública alega falta de recursos.*

Institucionalizado o mecanismo de redução dos créditos habilitados, serão abrangidos dezenas de milhares de **segurados da Previdência, pensionistas e servidores públicos**. Todos eles créditos conferidos em sentenças judiciais, categorizados como **créditos de natureza alimentar pelo texto da Constituição**.<sup>4</sup>

Cumpra observar ainda que, de acordo com o texto da PEC, a faculdade de optar pelo dito *regime especial* não é limitada no tempo. Assim, **a sua aplicação será contínua e permanente, conformando-se em regime de exceção em favor da Fazenda Pública**.

## 1.3 Do entendimento que decorre do exame da PEC

O projeto anunciado indica uma mudança na Constituição para solucionar a situação anômala gerada pelo STF, negando-se a decretar a intervenção que a Constituição prevê em Estados e Municípios que não pagaram seus precatórios. Mas, na prática, lhes permitirá continuar sem pagar: bastará para tanto não exercerem a faculdade de aderir ao *regime de exceção* gerado pela PEC.

E, ao mesmo tempo, a **União Federal** – que paga normalmente e não pode sequer alegar qualquer dificuldade em pagar os precatórios habilitados – verá instituída a faculdade de reduzir e limitar o seu descaixe, provocando a cada ano a instauração de um macabro leilão entre centenas de milhares de credores – **a grande maioria de titulares de créditos de natureza alimentar** – mediante um simples ato discricionário do Chefe do Poder Executivo.<sup>5</sup>

O STJ divulgou estatística dos credores da União Federal, relativos ao exercício corrente, onde se verifica que avultam mais os créditos previdenciários:

<b><u>Total de previdenciários (Brasil)</u></b>	<b><u>Total geral (Brasil)</u></b>
R\$ 1.914.923.187,00	R\$ 3.124.777.860,00
41.993 precatórios	51.247 precatórios
<b>63.695 pessoas beneficiadas</b>	<b>86.780 pessoas beneficiadas</b>

Estes valores divulgados isoladamente – como fazem os governos – parecem muito altos. Mas deve-se considerar que são o resultado de lesões massivas dos segurados da previdência, que se prolongam por muitos anos acumulando diferenças nos benefícios, somadas a lesões massivas impostas aos trabalhadores do Estado, produzidas por sucessivas reformas restritivas de direitos.

Por outro lado, os números expostos devem ser confrontados – e aí se poderá ter uma relação realista – com os **gastos com juros e encargos da dívida pública**, observando-se que apesar dos dispêndios elevados ano a ano a dívida continua crescendo. Reportagem da Folha de São Paulo de 18.01.07 indica que:

*Só em 2006, a carga de juros que incidiu sobre os títulos públicos em circulação no mercado foi de R\$ 142 bilhões, 17 vezes mais do que o valor destinado, no mesmo período, aos beneficiários do Bolsa Família. Em 2005, os encargos da dívida somaram R\$ 140,9 bilhões.*

Comparando o dispêndio de 2006 com juros e encargos da dívida pública com o montante destinado ao pagamento de precatórios, pela UNIÃO, no mesmo exercício, constata-se que o primeiro gasto é quase **cinquenta vezes maior** do que o segundo. E deve-se acrescentar que – além dos pagamentos feitos nesse período – o estoque da dívida pública cresceu mais de 100 bilhões. A mesma reportagem – baseada em fontes oficiais – informa que, ao longo do primeiro mandato de LULA, o crescimento da dívida foi de cerca de 470 bilhões de reais.<sup>6</sup> Isto equivale a cerca de 25% da totalidade das riquezas produzidas no País ao longo de um ano.

A evocação do congelamento das poupanças por Collor é automática. Lá se tratava de um *congelamento* e não de *confisco*, como se verificou na prática. Agora será institucionalizado o *confisco* de ativos – representados por precatórios – compelindo-se os credores **a renunciar parcela indeterminada dos seus créditos**. Positivado na Constituição, o *regime especial* poderá alcançar os direitos presentes e os futuros, que decorrerem de decisões judiciais, por um simples despacho anual do *Príncipe*.

A obra encontra precedente em decreto de MENEN, na década passada, estabelecendo um teto individual para o dispêndio do Estado nas execuções de sentenças contra os entes públicos. A reparação dos danos pelas violações da legalidade praticadas pelos governantes passou a ter um teto. Aqui os credores – todos os credores – serão direcionados para um leilão em que se ouvirá no pregão, não a pergunta *quem paga mais?*, mas uma outra: ***quem renuncia mais?*** Pergunta esta que poderia ser assim traduzida: *Quem renuncia a uma parcela maior de seu crédito alimentar – e, por conseqüência, a seu direito?*

O contexto é também radicalmente diverso. A Argentina estava falida e muitos outros ativos foram atingidos conjuntamente. Aqui nada existe que possa lembrar um estado de insolvência. **Desce o confisco, seletivamente, sobre os créditos alimentares resultantes de decisões judiciais transitadas em julgado, como um raio em céu de brigadeiro!**

A inserção da União no texto que institucionaliza a faculdade de redução do dispêndio com precatórios, mediante ato unipessoal do Chefe do Poder Executivo, indica que **o Governo LULA teria interesse objetivo na aprovação da PEC**. Essa aprovação pode interessar também a algum Estado que eventualmente venha pagando regularmente seus precatórios, para poder reduzir legalmente o seu desençaixe anual nesta rubrica.

A sinceridade do economista Mantega, falando a jornalistas na véspera da reunião do corrente mês em Brasília, revelou que **a aprovação da PEC seria uma fonte adicional de recursos para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a anunciar para os governadores.**<sup>7</sup> As exatas palavras do Ministro Mantega foram reproduzidas em matéria veiculada no *site* de notícias G1, do Grupo Globo (grifos nossos):

*O governo federal já foi no limite de suas possibilidades quando fez o PAC. Aumentou investimentos e fez uma desoneração tributária. Aumentou o espaço fiscal para investimentos dos estados. Agora existem outras soluções que vão ser discutidas em relação à dívida ativa e aos precatórios.*<sup>8</sup>

E a inclusão da PEC no pacote do PAC, como geradora de mais uma fonte de recursos para os investimentos, indica que **o regime de exceção seria acionado logo que possível**. Esta parece ser então a motivação que levou o Presidente a pedir aos governadores seu apoio para a tramitação acelerada da PEC 12/2006.

Revelada a SIMULAÇÃO na divulgação na reunião do corrente mês (agravada com a inversão do sentido da demanda para aceleração da PEC 12) não restam mais dúvidas de que o Governo Lula assumiu a *vontade política* de institucionalizar o dito ***regime especial*** que lhe permitirá reduzir o desençaixe com precatórios judiciais.

#### **1.4 O não pagamento de precatórios é uma decisão política dos governantes**

Em nosso País, o que está em curso – como disse JOAQUIM FALCÃO<sup>9</sup> – é uma ***deliberação política de não pagar esses créditos*** porque, a toda evidência, a União paga

naturalmente todas as suas obrigações. O jurista, membro do **Conselho Nacional de Justiça**, iniciou o artigo intitulado “*A hora e a vez*”<sup>10</sup> com a frase em destaque:

***Não pagar precatórios é uma decisão política. Não é problema de recurso, mas de prioridade. As conseqüências são gravíssimas.***

No texto encontra-se logo o questionamento da alegação de impossibilidade de pagar pelos entes públicos (grifos nossos):

*Será que os governos realmente não têm dinheiro para pagar os precatórios?*

*No fundo, têm dinheiro, sim. Vejam só. A imensa maioria das discussões sobre precatórios sublinha apenas o aspecto jurídico: como executar esse título judicial? Aí, a discussão doutrinária e jurisprudencial é sem fim. Esbarra na sempre impossível intervenção federal nos Estados, dos Estados nos municípios e no seqüestro de verbas - únicos meios aptos a fazer com que o credor receba o que lhe é devido. Como são medidas política e judicialmente difíceis pela própria jurisprudência do STF, o credor fica sem o seu direito. A justiça não é feita.*

*Se analisarmos, porém, o precatório do ponto de vista orçamentário, a nudez crua da verdade aparece – diria Eça de Queiroz. No fundo, o não-pagamento dos precatórios é escolha política. Questão de prioridade orçamentária. Ante recursos que, sabemos, serão sempre escassos, os governos preferem gastar com outras despesas, umas mais, outras menos justificáveis. Pagam-se juros, aumenta-se pessoal, fazem-se obras, gasta-se com propaganda oficial – e por aí vamos.*

*Ou seja, a ordem de gastar do ministro da Fazenda, do governador ou de seu secretário da Fazenda prevalece sobre a ordem de pagar dada pelo Judiciário. Nada mais claro e simples. Não é problema de recurso, mas de prioridade. As conseqüências são gravíssimas e cada vez mais perceptíveis.*

Adiante observa JOAQUIM FALCÃO que o não-pagamento dos precatórios reduz o JUDICIÁRIO à condição de dependência em face dos Executivos, atingindo a imagem deste Poder, e a sua legitimidade democrática. É um quadro que acarreta insegurança democrática, imunizando o Estado, como prossegue FALCÃO:

*O não-pagamento acarreta insegurança democrática. Torna o Judiciário não Poder independente, como manda a Constituição, mas, de fato, Poder dependente da escolha do secretário da Fazenda do dia. Pior. Perante a população, que não distingue quem é o responsável tecnicamente pelo não-pagamento, quem sai prejudicada é a imagem do Judiciário. Sua legitimidade democrática. Para a opinião pública, o Judiciário não foi efetivo. Poder sem poder. Reformar o Judiciário é também reformar o sistema de precatórios. Mudar a legislação. Romper com uma cultura jurídica que imuniza o Estado diante de suas responsabilidades para com o cidadão. De resto, qual legitimidade tem um Poder Executivo para exigir (com razão) a reforma do Judiciário se ele próprio não cumpre suas obrigações judiciais?*

Por último, informa o autor que o processo em curso de imunização do Estado já está preocupando os investidores externos, alertados por suas consultorias:

*O não-pagamento acarreta também insegurança econômica. Não foi por menos que o influente Council of the Americas, em recentíssimos estudos e debates sobre o*

*Estado de Direito na América Latina, tem apontado o não-pagamento pelo Estado de suas obrigações como um dos principais fatores de insegurança jurídica para investidores estrangeiros.*

## II – A PREPARAÇÃO SORRATEIRA DO CALOTE DA UNIÃO: OS PROTAGONISTAS DA DESINFORMAÇÃO PROGRAMADA

### 2.1 Da última repercussão e das precedentes

A PEC 12/2006 ressurgiu na agenda pública na última reunião dos governadores com o Presidente, anunciada para tratar do PAC e de pleitos dos estados. A imprensa repercutiu que, **dentre as demandas dos governadores, a aceleração desta PEC fora uma das atendidas**. De acordo com a repercussão uniforme, **foi um pedido dos governadores a Lula**. Eis algumas referências que figuram em notícias sobre este encontro:

a) **Correio Brasiliense** de 13 de março, na notícia intitulada “Lula afina discurso com governadores” (grifo nosso):

*Da pauta de reivindicação de 14 itens apresentadas ao governo no final de janeiro, apenas quatro foram acatadas pelo presidente Lula: a votação da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) sobre precatórios, o aumento da distribuição de recursos do Fundeb e itens relacionados às dívidas estaduais.*

b) **Folha de São Paulo** de 7 de março, em “Reunião com Lula agrada a Estados” (grifo nosso):

*As outras duas medidas atendidas foram sobre a repartição dos recursos do Fundeb (fundo da educação básica) e o apoio a uma mudança na regra dos precatórios (o pagamento passaria a ser feito do menor para o maior valor; também haveria um "leilão", para abatimentos no dinheiro a receber).*

c) **AGECOM – Notícias do Governo da Bahia**, “Recursos para segurança pública não serão contingenciados”, de 6 de março (grifos nossos):

*O governo dará força para a proposta de emenda constitucional sobre os precatórios (ordens judiciais para pagamento de dívida) dos Estados, em tramitação no Senado, e concordou em securitizar a dívida fundada (a dívida dos Estados com a União decorrente de refinanciamento).*

E a informação de que o Presidente era o demandado visava sugerir que o interesse não seria da UNIÃO, mas dos estados, para qualquer leitor. Mas como poderia a PEC DOS PRECATÓRIOS interessar aos estados se ela se destinava a promover a retomada dos pagamentos de seus enormes estoques?

Recorrendo às repercussões anteriores, desde a fase preparatória, encontramos a mesma *versão* ora veiculada: **a Emenda viria para solucionar um problema de Estados e Municípios, criando um regime especial para promover o pagamento de seus**

**precatórios estocados.** Tudo iniciou com NELSON JOBIM, ainda Presidente do STF, buscando os chefes dos três poderes para construir uma saída para a situação anômala, que foi gerada com a complacência do STF. A Constituição seria emendada para promover a retomada dos pagamentos.

Notícia veiculada em setembro de 2005 no *site* do STF indica que os governadores em reunião com o Min. JOBIM haviam gostado do projeto formulado, que consistiria na criação do *regime especial*, quase o mesmo que posteriormente aparece no texto da PEC 12/2006. Na mesma nota já aparece a vinculação de um percentual sobre a *despesa primária líquida* para a fixação da verba que seria destinada anualmente pelos entes federativos (Estados e Municípios) à cobertura dos precatórios estocados. Nesta reunião é decidido encaminhar o tema para tratativas com o Ministro PALOCCI, então ministro da Fazenda. **E nesta notícia, como nas subseqüentes, não aparece ainda a UNIÃO entre os beneficiados com a faculdade de aderir ao regime especial.**

Em **março de 2006** a PEC é apresentada no Senado, por seu Presidente Renan Calheiros que, assumindo a iniciativa, deixa à margem o Poder Executivo. Examinando-se o documento original, porém, percebe-se que a Proposta (PEC) foi na verdade subscrita por **vários senadores**, a começar por **Aloísio Mercadante**, então **líder do Governo no Senado**, além de pelo menos outros dois senadores do Partido dos Trabalhadores (Ideli Salvatti e Sibá Machado).<sup>11</sup>

A imprensa repercute o ato como uma *solução á vista* para a enorme dívida acumulada por Estados e Municípios, **silenciando completamente sobre a inclusão da UNIÃO**. E o conteúdo da PEC não aparece na imprensa.

## 2.2 Do protagonismo dos governadores

Na última reunião, os governadores acolheram a demanda do Presidente para aceleração da PEC 12 em troca das outras demandas suas atendidas. É fácil verificar que **os Estados estocantes não têm interesse na PEC, mas, sem temer sua aprovação, os Governadores concordaram com sua aceleração.**

Não têm interesse porque não estão sendo pressionados para pagar e podem continuar assim, ampliando os estoques. E não temem sua aprovação porque ela não obrigará a retomada dos pagamentos, eis que facultativa a adesão ao *regime especial*. Situação exemplar é a do Estado do Rio Grande do Sul que, tendo estoque superior a 3 bilhões, vem pagando anualmente em torno de 5 milhões, e acumula mais trezentos milhões a cada exercício. Aderindo ao *regime especial*, pela vinculação do montante destinado a cada ano para cobrir precatório com a despesa primária líquida do precedente, passaria a pagar cerca de 400 milhões anuais.

Não temem a aprovação da PEC porque podem deixar de optar por este regime, permanecendo no regime normal. E a experiência não indica que serão compelidos, no horizonte próximo, a optar pelo *regime de exceção* depois dele ser aprovado e menos



ainda a pagar pelo regime normal, onde teriam de ser compelidos a quitar de uma só vez seus enormes estoques.<sup>12</sup> Não temem o órgão de cúpula do Poder Judiciário que, sendo o guardião do Estado de Direito, não tem se revelado cioso de sua autonomia frente ao Poder Executivo, na missão de impor o *Império da Lei*. Parece tender a um “*Tribunal Flex*”, na metalinguagem da nova era.

Assim, examinando o protagonismo dos governadores não encontramos motivação para patrocinar a aceleração da PEC 12, nem para as operações de distanciamento entre a versão e o gesto, ou para a *simulação* edificada no último ato do *iter*. Há de prosseguir então a busca da autoria da obra de engenharia política examinando as motivações dos atores.

### **2.3 Das fontes geratrizes da inclusão da UNIÃO: a suspeita dos gestores da economia.**

A pista para localizar a fonte da proposta de inclusão da UNIÃO na PEC e de tornar facultativa a adesão ao *regime especial* para os estados e Municípios é dada por JOAQUIM FALCÃO quando diz que:

***[...] a ordem de gastar do ministro da Fazenda, do governador ou de seu secretário da Fazenda prevalece sobre a ordem de pagar dada pelo Judiciário***

As declarações do Ministro Mantega são uma indicação forte de que a fonte está nos gestores da economia. Esclarecendo que a aprovação da PEC no interior do PAC constituiria uma fonte de recursos para investimentos, revela o verdadeiro objetivo do Governo Federal. E como a adesão de um Estado ao *regime especial* só iria gerar aumento das verbas minúsculas que estão destinando ao pagamento de precatórios, é forçoso concluir que os recursos seriam gerados em favor da UNIÃO.

Os gestores da economia estão investidos de autoridade para dar contra-ordens sustentando a ordem de pagar do Poder Judiciário, e vêm fazendo isto há anos nos Estados e Municípios. Assim era previsível que os gestores na esfera federal recomendassem a inclusão da UNIÃO entre os beneficiários da PEC. Melhor do que resistir às ordens do PODER JUDICIÁRIO será exercer a faculdade de aderir ao *regime de exceção*, que será institucionalizado através da Emenda à Constituição.

Seguindo a pista aberta pelo pensamento de JOAQUIM FALCÃO, chegaríamos aos Secretários da Fazenda nos Estados e Municípios, que vão se tornando poderes autônomos no interior dos governos estaduais e municipais.

Numa inspeção do processo que gerou o enorme estoque de precatórios impagos, seria descoberto que a resistência dos gestores da economia nos entes federados foi se avolumando e se espraiando à medida que o Judiciário foi sendo testado. O STF foi revelando receptividade crescente ao discurso da crise, até chegar o ponto em que aceitou

a simples declaração de existência de crise dos Chefes de Poderes Executivos estaduais para deixar de decretar as intervenções que o ordenamento constitucional determina. Com sua reiterada aceitação da mera alegação de crise, ficou restabelecida a validade do juramento como meio de prova, para os entes públicos.

Parece conformar o *ethos* dos gestores da economia o gosto pela seletividade e categorização dos gastos públicos segundo os critérios do mundo natural, em que os mais fracos devem perecer. E os créditos representados por precatórios, independente da categorização posta pelo direito, são créditos débeis, eis que quando sonegados não ensejariam nenhuma reação inconveniente, como ocorreria com os títulos da dívida pública, que são lançados no mercado, ou as faturas dos fornecedores e empreiteiros quando atrasados. Ademais, os créditos oriundos de decisões judiciais já estão desgastados no imaginário coletivo pelo largo tempo decorrido na auditoria forçada de sua validade, pela resistência contumaz dos entes públicos aos direitos dos seus trabalhadores.

Tangidos pelas sucessivas manifestações de inconformidade do Presidente, ante a falta indefinida de recursos para os investimentos públicos – recursos que são unanimemente apontados como indispensáveis para alavancar o crescimento – é fácil imaginar que tenham os Ministros e seus sequazes percorrido a coluna das despesas, decididos a encontrar os créditos mais frágeis contra a Fazenda da União.

Dentre todas as categorias de credores, são selecionados os únicos credores que tiveram de recorrer ao Poder Judiciário para ver os seus créditos reconhecidos. Por uma ironia do destino, serão penalizados os únicos credores que tiveram os seus créditos *auditados*, quando se anunciava antes que seriam os credores externos – os banqueiros internacionais – que teriam os seus créditos revolvidos por uma grande auditoria<sup>13</sup>.

Esta inversão de prioridades é a mais eloqüente expressão do poder que confere aos economistas o seu saber, auferido nas universidades da sede do Império. Um saber capaz de impor ao mais alto Tribunal da República um ato de fé na justeza de seus desideratos.

Portadores dessa ideologia, que lhes confere um poder superior, a indicação dos roteiros tortuosos traçados para a institucionalização do atentado à Administração da Justiça não pode ser imputada aos gestores da economia. Ciosos da autoridade do seu saber, tenderiam a apontar abertamente a existência de créditos “marcados para morrer”. Assim sendo, nem de longe se pode pensar em atribuir-lhes a estratégia da dissimulação e a geração de *versões* distorcidas para esconder o *gesto*.

## **2.4 Da idéia de uma *posição de governo* também na versão distorcida**

Verificamos que a PEC 12 se destina a finalidade diversa daquela que serviu de justificativa para que ela fosse construída! E parece que a razão para distanciar a *versão do gesto* foi **evitar o debate público sobre a autoria e o conteúdo do Projeto de Emenda**

**Constitucional, bem como ocultar a vontade política do Governo Lula de acelerar sua aprovação.** A notícia simulada esconde o sujeito político da obra.

**Mas que motivo poderia ter levado o Governo Lula, tão fortalecido politicamente, a adotar a posição de evitar o debate sobre a inclusão da União na PEC, desde o início até o último episódio, e a esconder o protagonismo dos seus integrantes?**

Talvez no início a desinformação programada pudesse ser atribuída à fluência do ano eleitoral, já que o governo, enfrentando ainda o desgaste de CPIs várias, poderia ter julgado conveniente evitar prejuízo eleitoral com os segurados da previdência geral, servidores públicos, pensionistas, que postulam seus créditos sonogados. Mas mesmo esta explicação não parece provável: a perda política poderia ser compensada amplamente pelos ganhos, ainda que fosse necessária mais uma campanha difamatória dos trabalhadores do Estado, em que o Governo selecionaria alguns casos extremos de servidores ou pensionistas de altos funcionários, com polpudas FGs incorporadas e CCs assumidos ao longo do tempo, engordando os subsídios de muito poucos.

E não parece provável que a razão para distanciar a *versão* do *gesto* tenha sido a de retardar o protagonismo dos sindicatos dos servidores públicos. Estes já foram batidos pelo governo e não podem sequer buscar apoios externos, eis que já estão isolados na sociedade, pela contínua campanha de descrédito das categorias de trabalhadores representadas; campanha frequentemente veiculada por um discurso que oculta as verdadeiras causas da decadência dos serviços oferecidos à população.

Se as explicações cogitadas são insuficientes, somos levados a pensar que o Governo estava consciente do atentado contra o Estado de Direito que representaria a aprovação da PEC, institucionalizando um *regime de exceção*, com validade por tempo indeterminado, para produzir o efeito de redução massiva dos créditos contra a Fazenda, no cumprimento de decisões judiciais.

A consciência da gravidade do atentado projetado pelo Governo poderia decorrer da presença de juristas no seu interior, inclusive em posições centrais.

## **2.5 Da idéia da inclusão da União na PEC e da versão propagada serem atribuíveis ao protagonismo pessoal de LULA e de seu descarte**

Parece não ser compatível com a trajetória política de LULA – comprometida desde a origem com a luta na defesa dos direitos dos trabalhadores – o projeto embutido no texto da PEC 12/2006, destinado a fraudar a reparação dos direitos reconhecidos judicialmente de dezenas de milhares de trabalhadores, abrangendo segurados da Previdência Geral e funcionários da União. E parece incompatível com sua trajetória de luta pela democracia, na defesa do Estado de Direito e contra o Estado de Exceção, uma proposta de Emenda à Constituição que institucionaliza um *regime de exceção* em favor

da Fazenda Pública. Um projeto que – conforme manifestação da OAB e da AMB – corresponde a um atentado contra o Estado de Direito.

Esta consideração leva a pensar que não houve no interior do Governo o debate necessário, nem informação suficiente ao Presidente, sobre os efeitos deletérios e o significado institucional do Projeto, antes de ser encampado como *posição de governo*.

Não se pode supor, ainda, que a armação da *versão distorcida* – e mais fortemente ainda da *simulação* do último ato – tenha sido idéia de LULA, ou mesmo procedimentos autorizados ou consentidos por ele. Ele tinha e tem uma força política acumulada na expressiva vitória eleitoral, ampliada pela construção do Plano de Aceleração do Crescimento, que lhe autorizavam a enfrentar abertamente as resistências eventuais a um projeto destinado a colher recursos para os investimentos públicos, mesmo implicando em gerar prejuízo a muitos credores da Fazenda Pública.

O que parece provável é que tenham os operadores políticos do projeto agido por conta própria ao trilhar o caminho do controle e manipulação das noticiais, possivelmente alertados pelos conselheiros internos para as questões institucionais. A desinformação programada teria prosperado a margem e a revelia do Presidente.

## **2.6 Da consideração da participação dos juristas na avaliação do significado institucional da Emenda projetada e da suspeita de seu protagonismo na manipulação das notícias**

Não caberia aqui especular mais a respeito da desinformação programada. Todavia, é inevitável considerar a omissão dos juristas quando brotou a idéia de institucionalizar o calote da UNIÃO no interior do Governo, na área proeminente da gestão da economia. Sendo incontornável pensar que seriam ouvidos em matéria com relevância constitucional, não se pode deixar de cogitar que o projeto era conhecido desses atores. Tratando-se de um projeto que institui um *regime de exceção* permanente – seriam ecos do pensamento de Carl Schmitt no Planalto? – para o pagamento dos créditos contra a Fazenda Pública, os juristas sabiam do atentado que ele representava contra o Estado de Direito. Eles eram, de todos os protagonistas, os mais capazes de dimensionar o significado institucional da violência que estava sendo gestada.

Os juristas poderiam ter previsto que seriam prováveis manifestações fortes da Ordem dos Advogados do Brasil. Já na primeira hora, a OAB, por seu órgão máximo – o Conselho Federal – formulou o mais **veemente repúdio** ao conteúdo da PEC, explicitada já em **março de 2006**, em decisão do Conselho Pleno, que assim foi ementada (grifos nossos):

*Ementa: Proposição 0014/2006/COP. Assunto: Projeto de Emenda Constitucional. Precatórios. Expediente do Presidente da Comissão de Defesa dos Credores Públicos (Precatórios), Conselheiro Federal Edgard Luiz Cavalcanti de Albuquerque. Relator: Conselheiro Federal Vladimir Rossi Lourenço (MS). Ementa nº 08/2006/COP: Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2006. Repúdio da Ordem*

*dos Advogados do Brasil, diante da ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da coisa julgada, do direito adquirido, da moralidade pública e da dignidade da pessoa humana. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos do processo em referência, acorda o Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por unanimidade, em acolher o voto do Relator, parte integrante deste. Brasília, 12 de março de 2006. Roberto Antonio Busato, Presidente. Vladimir Rossi Lourenço, Relator. (DJ, 27.03.2006, Seção 1, p. 581)*

Deviam ter previsto também uma provável manifestação da AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros. Esta entidade – sentindo o agravo que constitui ao Judiciário e à sua imagem na sociedade o desafio crescente ao cumprimento de suas decisões – chegou a encaminhar uma PEC (**51 de 20/10/2004**), através do Senador Pedro Simon, visando por fim às resistências crescentes dos poderes executivos dos entes federados (ver *anexo B*). O seu projeto visava autorizar a requisição de verba pelos Presidentes dos Tribunais, sempre que tivesse vencido o exercício sem o aporte previsto para cobertura dos precatórios habilitados. Na justificativa, produzida pela entidade e transcrita pelo Senador, aparece claramente a denúncia da afronta ao Estado de Direito pelos poderes Executivos dos entes federados, além da depreciação do Poder Judiciário no imaginário social:

*A proposta objetiva, antes de tudo, conferir aos magistrados os meios necessários e indispensáveis à eficácia e à efetividade de um serviço que é público e da maior importância social: a prestação jurisdicional. Sem ela e, notadamente, sem a sua realização concreta, a justiça fica comprometida e o Estado Democrático de Direito, ameaçado.*

*Hoje vige o sistema da irresponsabilidade processual pelo pagamento dos valores devidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, onde se observa a seguinte sistemática: por parte do juízo da execução, porque cumpriu o seu papel emitindo a requisição do pagamento, por meio do Presidente do Tribunal; por parte do Presidente do Tribunal, porque não foi o juízo da execução e apenas requisita o pagamento, acreditando não possuir responsabilidade pela efetivação da jurisdição com o pagamento do credor; por parte do Chefe do Executivo, porque alega não ter verbas orçamentárias ou não ter sido o débito contraído no período de sua gestão. Isto precisa ter um fim. Para reverter essa realidade, estamos ampliando o elenco das autoridades que incorrem em crime de responsabilidade, por ato comissivo ou omissivo, ao retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório. Além do Presidente do Tribunal, conforme consta na redação atual do § 6º do art. 100 da Constituição Federal, estamos acrescentando "as autoridades do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário" como passíveis de cometerem crime de responsabilidade pelo retardamento no pagamento dos precatórios.*

*Por fim, entendemos salutar e indicado qualificarmos todas as condutas aqui tipificadas como crime de responsabilidade como sendo também ato de improbidade, o que nos remete para a necessidade de alteração da Lei nº 8.429, de junho de 1992, que, dentre outros dispositivos, especifica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.*

No caso concreto, os juristas do Governo, além de ter colaborado na elaboração da PEC 12/2006, podem ter concebido ou aconselhado a desinformação sistêmica para ocultar a veiculação do projeto e suas circunstâncias.

É certo que alguns juristas que contribuíram com seu saber para a elaboração da PEC e mesmo aqueles que conceberam a estratégia da desinformação, podem ter obrado sem nenhum problema de consciência. Mas aqueles que tiveram uma trajetória comprometida com uma visão democrática do direito, não conseguirão evitar este problema. Certamente irão alegar que foram tangidos pelo postulado da *obediência devida*. Na metalinguagem da política, a *obediência devida* corresponde ao *imperativo de acatamento de posição de governo*. Alguns deles, buscando equilibrar-se entre o peso da fidelidade devida ao governo e o peso do seu saber – remanescente dos tempos da planície – podem estar se convertendo em *juristas equilibristas*!

Buscando literatura que explicasse a metamorfose dos juristas que migram para o poder, encontrei um texto do jovem jurista TARSO GENRO – datado de 1986 – em que registra o caso extremo de juristas que serviram ao 3º Reich, elaborando suas leis e regulamentos. Ele atribui ao ensino jurídico prevalecente a conversibilidade dos operadores do direito. No seu magistério, o ensino de nossas faculdades, sendo balizado pelo positivismo, propaga o mito da neutralidade do direito, propiciando a compreensão de que os juristas podem elaborar qualquer norma por encomenda dos mandantes, sem que tenham qualquer responsabilidade por seus conteúdos. Refletia ele então:

*Um dos mitos mais reproduzidos na literatura jurídica vulgar, nas cátedras das Escolas de Direito e no próprio “senso comum” da nossa profissão é o mito da neutralidade. Este mito atravessa e preenche todos os conceitos, dos mais elementares aos mais sofisticados. O Direito neutro, a doutrina neutra, o processo neutro. Quanto ao Direito, sua neutralidade erige-se por uma arbitrariedade conceitual: ele visa ao “bem comum”. A doutrina examina-lhe à distância, opera a partir de categorias fixas, sem historicidade — “direito de domínio”; “prescrição” como necessidade para a estabilidade social. O processo neutro, como “instrumento” para realizar o que o direito objetivo transmuda, no indivíduo, como direito de “sujeito”. Esta neutralidade tem como verdadeira identidade uma tomada de posição; uma “posição de partido”, no sentido de que toma a posição de uma parte da sociedade como se ela representasse a universalidade.*

*Nós advogados, habitamos este território. Por necessidade que conduz à ingenuidade, por convicção de classe ou mesmo por ausentarmos do nosso cotidiano uma crítica radical dos nossos atos, somos agentes vivos dessa neutralidade aparente. A visão idealista de Ruy Barbosa de que o “primeiro advogado foi o primeiro homem que, com influência da razão e da palavra, defendeu os seus semelhantes contra a injustiça, a violência e a fraude”<sup>(1)</sup> não tem respaldo nos fatos. Como um engenheiro “neutro” que projeta um campo de concentração, os advogados “neutros” do III.º Reich fizeram os seus regulamentos e armaram a legalidade do seu Estado. O nosso prestígio — como profissão — no pensamento popular, não é dos melhores.*

Não se pode entender, por certo, que as normas postas na PEC dos precatórios correspondem àquelas do absolutismo nazista. A sua proposição não aponta para uma escalada ditatorial. Mas é inevitável constatar que – institucionalizando um regime de exceção em favor da Fazenda Pública – anunciam uma regressão ao *Estado de Polícia*, existente no século XIX. Nele inexistiam direitos subjetivos contra o Estado. E o pressuposto para a institucionalização da imunidade do Estado frente a cidadania é a ideologia que o considera encarnação onipotente do bem comum.

O ensaio do jovem jurista não é prescritivo, mas nele está subjacente um juízo de valor; um juízo negativo daqueles que, assimilando o direito como pura forma, operam a institucionalização de um Estado contrário ao Estado de Direito. Parece ser uma decorrência de seus enunciados um postulado ético para os advogados – ao menos para aqueles que sabem que o direito não é neutro. Estariam eles impedidos de operar contra as instituições do Estado de Direito. Ainda que o façam promovendo a mudança da Constituição para melhor violá-lo, seguindo uma inclinação tirânica da maioria eventual, conformada pela recente coalizão.

Porto Alegre, 24 de março de 2007.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Correio do Povo, 01.04.07, p. 7.

<sup>2</sup> De acordo com levantamento do STF, o total da dívida dos Estados e Municípios com precatórios vencidos seria, em 2006 de R\$ 61.134.669.394,00.

<sup>3</sup> Trata-se do **Jornal do Senado** de 13.03.06, ainda disponível no *site* do Senado na *internet*, podendo ser pesquisado pela data de circulação.

<sup>4</sup> Com efeito, dispõe o art. 100, § 1º, da CF (grifos nossos): “*Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil em virtude de sentença transitada em julgado.*”

<sup>5</sup> O *site do STJ* traz a estatística dos precatórios habilitados contra a União suas autarquias e fundações em 2006 para pagamento no corrente ano. Nele se pode verificar o número de segurados da Previdência Geral e servidores públicos que tiveram seus créditos habilitados, servindo de indicação do que ocorre ano a ano:

*“A modalidade precatório refere-se a sentenças judiciais cujo valor ultrapassa o montante de 60 salários mínimos, considerando-se o valor do salário mínimo vigente na época da autuação do requisitório. Os precatórios que estão sendo pagos em 2007 foram aqueles autuados no período de 2 de julho de 2005 a 1 de julho de 2006.*

*Do total de R\$ 3,1 bilhões, R\$ 1,9 bilhão corresponde a pagamento de benefícios previdenciários – precatórios pagos em ações movidas contra a Previdência Social. Para o pagamento de precatórios alimentícios da União foram liberados R\$ 801 milhões e R\$ 408 milhões para saldar os precatórios alimentícios de entidades públicas federais.*

*O montante liberado para o pagamento de precatórios alimentícios em 2007 supera o valor liberado em 2006, que foi de R\$ 2,8 bilhões – dos quais R\$ 1,5 bilhão destinado ao pagamento de benefícios previdenciários.”*

<sup>6</sup> Segundo a reportagem, “*Com o crescimento registrado o montante da dívida chegou a R\$ 1,094 trilhão no final de 2006. O aumento de 75% se explica pelos elevados juros praticados no país e pela estratégia do Tesouro Nacional de substituir parte de seu endividamento externo por mais dívida interna.*”

<sup>7</sup> A matéria da Agência Estado, intitulada “*Reforma tributária será sugerida aos Estados, diz Mantega*” (de 05.03.07), assinada pela jornalista Adriana Fernandes, esclarece o teor da manifestação do Ministro:

*“O ministro [Mantega] descartou a possibilidade de o governo repartir com os estados a arrecadação das contribuições, insistindo que há outras soluções para ampliar o espaço fiscal dos estados, que lhes permitam ampliar os investimentos. ‘Existem outras soluções, como dívida ativa e precatórios’, disse ele, de forma genérica, sem entrar em detalhes.”*

<sup>8</sup> Conforme matéria intitulada “*Mantega sinaliza que não repartirá contribuições com estados*”, assinada pelo jornalista Alexandro Martello, veiculada pelo *site* G1 em 05.03.07.

<sup>9</sup> Joaquim Falcão é Advogado, Professor de Direito Constitucional e Diretor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. É *Master of Laws* (LLM) pela Universidade de Harvard e Doutor em Educação pela Universidade de Genebra.

<sup>10</sup> Refiro-me a texto publicado na Folha de São Paulo, na seção Tendências/Debates, em **12 de fevereiro de 2007**.

<sup>11</sup> Embora possa haver outros petistas entre os signatários, uma vez que não há a identificação, no próprio documento, dos subscritores, mas apenas as assinaturas.

<sup>12</sup> Os dados sobre os estoques de precatórios impagos por Estados e Municípios são encontrados em artigo publicado no ano passado pelo ex-Presidente do STF, Nelson JOBIM, intitulado “Precatórios: o Caminho do “Meio”. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 243, p. 132-147, set./dez. 2006. Eles constam da tabela abaixo:

UF	Total de Precatórios Pendentes	
	Municipais	Estaduais
AC	47.221.380,03	109.979.180,59
AL	149.025.961,83	55.234.296,97
AM	116.574.237,20	36.513.866,07
AP	2.635.679,27	27.325.048,67
BA	518.521.027,17	557.687.758,26
CE	90.176.858,94	469.872.201,42
DF	10.098,69	2.429.178.278,08
ES	1.090.630.121,54	6.975.143.012,33
GO	140.250.991,56	906.816.445,84
MA	75.149.618,51	72.155.113,82
MG	733.456.200,93	3.000.000.000,00
MS	45.688.795,97	276.857.909,75
MT	375.279.490,35	2.223.516.346,55
PA	11.851.165,12	0,00
PB	41.132.608,23	139.780.416,80
PE	82.106.953,07	83.795.301,56
PI	29.564.852,85	139.758.471,93
PR	4.560.640.552,90	6.940.496.196,47
RJ	303.485.459,41	1.322.801.846,60
RN	176.178.115,93	112.409.055,17
RO	122.175.310,98	318.822.635,00
RR	6.558.060,42	2.043.722,09
RS	194.399.508,30	2.329.490.913,33
SC	122.759.411,02	300.002.604,38
SE	64.580.151,51	71.831.233,96
SP	10.887.306.102,85	12.224.298.357,89
TO	10.126.502,26	11.373.963,94
<b>TOTAL</b>	<b>19.997.485.216,84</b>	<b>41.137.184.177,47</b>
	<b>61.134.669.394,31</b>	



---

<sup>13</sup> Cumpre observar o recorte estabelecido pela PEC no universo dos credores dos entes federados, e em particular no universo dos credores da UNIÃO. O jacobinismo prometido na era da bravata mirava para o alto assustando os grandes capitalistas (mais de 800 mil empresários imigrariam, se LULA vencesse em 1998, conforme Mario Amato). Agora, com a chegada ao Poder, é redirecionado apontando para baixo. É que na maturidade – ao nos tornarmos sexagenários – deixamos de ser esquerdistas, numa demonstração de que não somos anormais.

## *Anexo A*

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 12, DE 2006**

*Acrescenta o § 7º ao art. 100 da Constituição Federal e o art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º.** O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

"§ 7º. Os pagamentos de precatórios somente ocorrerão após prévia compensação de valores nas hipóteses em que o credor originário possuir débitos inscritos em dívida ativa da respectiva Fazenda Pública:

I - com execução fiscal não embargada; ou

II - com trânsito em julgado de sentença favorável à Fazenda Pública em embargos à execução fiscal."

**Art. 2º.** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

**"Art. 95.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar, por ato do poder executivo, de forma irrevogável, por regime especial de pagamento de precatórios relativos às suas administrações direta e indireta, a ser efetuado com recursos calculados com base na vinculação de percentual de suas despesas primárias líquidas, nos termos, condições e prazos definidos em lei federal.

**§ 1º.** Os recursos aplicados no pagamento de precatórios serão equivalentes, no mínimo, a três por cento da despesa primária líquida do ano anterior para a União, os Estados e o Distrito Federal e um e meio **por cento da despesa primária líquida do ano anterior para os Municípios.**

**§ 2º.** Cinquenta por cento, no mínimo, dos recursos de que trata o § 1º serão liberados até o último dia do mês de abril e os valores restantes serão liberados até o último dia do mês de setembro de cada ano.

**§ 3º.** A disponibilização de que trata o § 2º ocorrerá por meio do depósito em conta especial, criada para tal fim, e os recursos não poderão retornar para a livre movimentação do Ente da Federação.

**§ 4º.** Os recursos de que trata o § 1º serão distribuídos da seguinte forma:

I - setenta por cento serão destinados para leilões de pagamento à vista de precatórios; e

II - trinta por cento serão destinados para o pagamento dos precatórios não quitados por meio de leilão de que trata o inciso I.

**§ 5º.** O leilão de que trata o § 4º, inciso I, ocorrerá por meio de oferta pública a todos os credores de precatórios habilitados pelo respectivo Ente da Federação.

**§ 6º.** A habilitação somente ocorrerá para os precatórios em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza.

**§ 7º.** Na hipótese do § 4º, inciso II, a ordem de pagamento respeitará os seguintes critérios:

I - ordem crescente dos valores atualizados, devidos a cada credor dos precatórios, sendo quitados, sempre com prioridade, os de menor valor, independentemente da data de apresentação; e

II - no caso de identidade de valores, a preferência será dada ao credor do precatório mais antigo.

**§ 8º.** Para os fins do § 4º, inciso II, existirá uma fila única de pagamentos de precatórios, a ser gerenciada pelo Tribunal de Justiça local, ou, no caso da União, pelo Superior Tribunal de Justiça, na qual se incluirão débitos relativos às entidades públicas que se sujeitam ao regime dos precatórios.

**§ 9º.** A opção do Ente da Federação pelo regime especial de pagamento de precatórios prevista no *caput* deste artigo afasta, transitoriamente, enquanto estiver sendo cumprida a vinculação de recursos, a incidência dos arts. 34, VI; 36, II; 100, *caput*, §§ 1º, 1º-A, 2º, 4º e 5º da Constituição, bem como o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inclusive quanto a seqüestros financeiros já requisitados ou determinados na data da opção.

**§ 10.** Os precatórios parcelados na forma do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamentos ingressarão automaticamente no regime especial de pagamento de acordo com o valor consolidado das parcelas não pagas relativas a cada credor.

**§ 11.** No caso de opção pelo regime especial de pagamento e de não liberação tempestiva dos recursos, haverá o seqüestro por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça local ou, no caso da União, do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, até o limite do valor não liberado.

**§ 12.** Na hipótese do § 11, o Chefe do Poder Executivo responderá por crime de responsabilidade.

**§ 13.** Para os fins do regime especial de pagamento, será considerado o valor do precatório, admitido o desmembramento por credor.

**§ 14.** No caso de desmembramento do precatório conforme previsto no § 13, não se aplica aos valores por credor o art. 100, § 3º, da Constituição.

**§ 15.** Os precatórios habilitados poderão ser utilizados, a critério do Ente da Federação, para o pagamento de débitos inscritos em dívida ativa até 31 de dezembro de 2004, sem que isso signifique quebra da ordem de pagamento de que trata o § 4º, inciso II.

**§ 16.** Os precatórios pendentes de pagamento serão corrigidos, a partir da data da promulgação desta Emenda Constitucional, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - (IPCA) ou outro que o venha a substituir, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acrescidos de juros de seis por cento ao ano, ficando excluída a incidência de juros compensatórios."

**Art. 3º.** Lei aprovada pelo Congresso Nacional regulamentará a matéria tratada nesta Emenda e será de observância obrigatória para os Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem a este regime.

**Art. 4º.** O regime especial de pagamento de precatórios vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos e não pagos for superior ao valor dos recursos vinculados nos termos do § 1º do art. 95 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Parágrafo Único.** O Ente da Federação voltará a observar o disposto no art. 100 da Constituição, no ano seguinte ao que ficar constatado que o valor dos precatórios devidos e não pagos é inferior aos recursos vinculados nos termos do § 1º, do art. 95 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo vedada nova adesão ao regime especial.

**Art. 5º.** A opção em aderir ao regime de pagamento criado pelo art. 95 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer em até cento e

oitenta dias contados da publicação da lei que regulamentar esta Emenda Constitucional e será irretratável.

**Art. 6º.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A questão de precatórios assumiu relevância no cenário nacional a partir do enorme volume de precatórios não pagos por parte dos Estados e Municípios. O total pendente de pagamento a preços de junho de 2004 é de 61 bilhões, dos quais 73% se referem a débitos dos Estados.

Paralelamente a esta situação, Estados e Municípios apresentam uma situação financeira difícil. Os Estados apresentam uma média de comprometimento da receita corrente líquida de 85% (pessoal, saúde, educação e pagamentos de dívidas), ou seja, do total de recursos dos estados restam apenas 15% para outros gastos e investimentos.

Esta proposta de emenda à Constituição é apresentada como sugestão para viabilizar o debate na busca de uma solução para a questão de precatórios.

Durante o ano de 2005 foram realizadas reuniões com todos os segmentos objetivando minimizar conflitos e buscar uma solução comum a todos os envolvidos.

Esta proposição busca contribuir para uma solução definitiva para a questão, equacionando os débitos existentes e ao mesmo tempo assegurando o pagamento dos novos precatórios.

Sala das Sessões, de março de 2006.

*Anexo B*

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 51, DE 2004**

(Do Senador Pedro Simon e outros)

*Altera o art. 100 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** Inclua-se no art. 100 da Constituição Federal, após o seu parágrafo 2º, o seguinte parágrafo, que será o terceiro, renumerando-se os demais:

*"Art. 100. ....*

.....

*§ 3º O Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequiênda determinará o seqüestro, independentemente de requerimento do credor, da quantia necessária à satisfação do débito quando:*

*I - não for incluído no orçamento das entidades de direito público verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho;*

*II - o pagamento do precatório não se fizer até o final do exercício seguinte ao da sua apresentação."*

.....

**Art. 2º** O parágrafo 6º do art. 100 da Constituição Federal terá a seguinte redação:

*"Art. 100. ....*

.....

*§ 6º A autoridade do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade."*

**Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Associação dos Magistrados Brasileiros deflagrou a Campanha pela Efetividade da Justiça com o objetivo de formular proposições que aprimorem e agilizem a prestação jurisdicional. As propostas debatidas na AMB foram consolidadas em sugestão de projetos de lei e emenda constitucional, que, com muita honra, submeto a consideração de meus pares. Incumbido da delegação de apresentar as proposições, ofereço-as na íntegra, inclusive na transcrição literal de suas justificativas, que se segue:

*"O atual sistema de requisição e pagamento de precatórios é ineficiente e não contribui para a melhor e eficaz prestação jurisdicional.*

*Primeiramente, estamos propondo a ampliação dos poderes do Presidente do Tribunal que profere a decisão exequenda. Pela proposta aqui contida, ele poderá determinar o seqüestro, independentemente de requerimento do credor, da quantia necessária à satisfação do débito quando: a) não for incluído no orçamento das entidades de direito público verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho; b) o pagamento do precatório não se fizer até o final do exercício seguinte ao da sua apresentação. Com isso, tentamos coibir o sistemático descumprimento do pagamento dos precatórios por parte do Poder Executivo. A proposta objetiva, antes de tudo, conferir aos magistrados os meios necessários e indispensáveis à eficácia e à efetividade de um serviço que é público e da maior importância social: a prestação jurisdicional. Sem ela e, notadamente, sem a sua realização concreta, a justiça fica comprometida e o Estado Democrático de Direito, ameaçado.*

*Hoje vige o sistema da irresponsabilidade processual pelo pagamento dos valores devidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, onde se observa a seguinte sistemática: por parte do juízo da execução, porque cumpriu o seu papel emitindo a requisição do pagamento, por meio do Presidente do Tribunal; por parte do Presidente do Tribunal, porque não foi o juízo da execução e apenas requisita o pagamento, acreditando não possuir responsabilidade pela efetivação da jurisdição com o pagamento do*

*credor; por parte do Chefe do Executivo, porque alega não ter verbas orçamentárias ou não ter sido o débito contraído no período de sua gestão. Isto precisa ter um fim. Para reverter essa realidade, estamos ampliando o elenco das autoridades que incorrem em crime de responsabilidade, por ato comissivo ou omissivo, ao retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório. Além do Presidente do Tribunal, conforme consta na redação atual do § 6º do art. 100 da Constituição Federal, estamos acrescentando "as autoridades do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário" como passíveis de cometerem crime de responsabilidade pelo retardamento no pagamento dos precatórios.*

*Por fim, entendemos salutar e indicado qualificarmos todas as condutas aqui tipificados como crime de responsabilidade como sendo também ato de improbidade, o que nos remete para a necessidade de alteração da Lei nº 8.429, de junho de 1992, que, dentre outros dispositivos, especifica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública."*

Sala das Sessões, em 07 de maio de 2004.

**Senador Pedro Simon**

Legislação citada

Título IV

## Da Organização dos Poderes

Capítulo III

### Do Poder Judiciário

Seção I

#### Disposições Gerais

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



para este fim.

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

**§ 1º-A** Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

**§ 2º** As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

**§ 3º** O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

**§ 4º** São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.

**§ 5º** A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.

**§ 6º** O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.