

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**PRECATÓRIO E AS FINANÇAS PÚBLICAS
DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

ROSÂNGELA LINHARES WATERKEMPER

**Florianópolis
2008**

ROSÂNGELA LINHARES WATERKEMPER

PRECATÓRIO E AS FINANÇAS PÚBLICAS
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota final _____ atribuída pela banca examinadora constituída pelo(a) professor(a) orientador(a) e membros abaixo mencionados.

Florianópolis, SC, de de.

Professora Valdirene Gasparetto, Dra.
Coordenadora de Monografias do Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca examinadora:

Prof. Msc. Flávio da Cruz (Orientador)
Departamento de Ciências Contábeis da UFSC

Prof. Dr. Orion Augusto Platt Netto
Departamento de Ciências Contábeis da UFSC

Prof. Msc. Erves Ducati
Departamento de Ciências Contábeis da UFSC

ROSÂNGELA LINHARES WATERKEMPER

**PRECATÓRIO E AS FINANÇAS PÚBLICAS
DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC como um dos pré-requisitos para obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc Flávio da Cruz

**Florianópolis
2008**

Se Deus quer agir, ninguém pode impedir. Razão por que agradeço a Ele pela força recebida, sem a qual não poderia prosseguir.

Agradeço a minha família pelo apoio e compreensão nos momentos em que me fiz ausente.

Aos amigos, agradeço pelo incentivo.

Ao meu orientador, Prof. Flávio da Cruz, agradeço pelos ensinamentos.

RESUMO

WATERKEMPER, Rosângela Linhares. **Precatórios e as Finanças Públicas do Estado de Santa Catarina**, 2008, Curso de Ciências Contábeis. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

As discussões e polêmicas em torno dos problemas relacionados com a falta de pagamento de precatórios pelos entes públicos, notadamente pelo Estado de Santa Catarina, foram as molas propulsoras do presente trabalho monográfico. Tanto que se estabeleceu como objetivo geral a análise da situação e do tratamento dos precatórios junto à Fazenda Pública do Estado de Santa Catarina e as perspectivas de mudanças no atual regime jurídico de seu pagamento, com o advento da PEC nº. 12/2006, ora em tramitação do Congresso Nacional. Há que se destacar a importância da pesquisa e análise da situação dos precatórios no Estado de Santa Catarina, porquanto tem reflexos em suas Finanças e, por conseguinte, na sua capacidade de atender às necessidades coletivas de seus governados. Neste estudo, foi o Orçamento Público (LOA) evidenciado como instrumento de realização das propostas do Governo em prol do bem comum. Por conseguinte, fez-se necessário o estudo sobre o Plano Plurianual (PPA) e sobre a Leis de Diretrizes Orçamentária (LDO) que antecedem à elaboração da LOA, cujo conteúdo deve estar em consonância com os daquelas. Com efeito, pode-se definir precatório como a requisição de pagamento, feita por Presidente de Tribunal, para que ente público pague valor apurado em processo judicial, no qual foi definitivamente declarado devedor de pessoa física e/ou jurídica. Esse ente público devedor pode ser a União, o Estado-Membro e o Município, representados por seus Poderes Executivos e respectivas Fazendas Públicas. E, a partir da análise dos dispositivos do artigo 100 da Constituição Federal, e 81 da Constituição Catarinense, que determinam sejam os precatórios, obrigatoriamente, incluídos na LOA do ente público devedor, este trabalho monográfico voltou-se para o exame das LDOs e suas LOAs, dos exercícios de 2005, 2006 e 2007, do ente público estudado, a fim de serem verificados o tratamento e o valor da dívida com precatórios. Além do que, os objetivos deste estudo puderam ser materializados através de pesquisas bibliográficas, análise de documentos legais e, ainda, de informações obtidas em consultas feitas diretamente aos órgãos envolvidos com precatórios, tais como a Secretaria de Estado e Planejamento, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Tribunal de Contas de Santa Catarina e Assembléia Legislativa de Santa Catarina. Isso possibilitou fossem apresentadas considerações e propostas de soluções a respeito dos problemas surgidos a partir da falta de pagamento dos precatórios pela Fazenda Pública Catarinense, que revelou, em 2007, ter uma dívida com precatórios na ordem de R\$ 398.418.694,73 (trezentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e noventa e quatro reais e setenta e três centavos), a qual integra a dívida consolidada do Estado.

Palavras-chave: Precatório, Orçamento Público, Dívida Pública.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Princípios orçamentários	21
Quadro 02	Composição do Orçamento	32
Quadro 03	Despesas - Detalhamento	38
Quadro 04	Cronograma Golpe das Letras	49
Quadro 05	Prazo PPA	56
Quadro 06	Prazo LDO	56
Quadro 07	Prazo LOA	57
Quadro 08	LOA exercício 2005	59
Quadro 09	LOA exercício 2006	59
Quadro 10	LOA exercício 2007	59
Quadro 11	Codificação despesas	60
Quadro 12	Codificação despesas	60
Quadro 13	Codificação despesas	60
Quadro 14	Total precatórios por categoria econômica	61
Quadro 15	Restos a pagar	62
Quadro 16	Balancos Patrimoniais exercícios 2005 a 2007 – referências	63
Quadro 17	Dívida consolidada	63
Quadro 18	Precatórios pendentes Tribunal Justiça de SC	66

SUMÁRIO

RESUMO	V
LISTA DE QUADROS	VI
1 INTRODUÇÃO	2
1.1 Tema e problema	2
1.2. Objetivos	4
1.3 Justificativa	5
1.4 Metodologia da pesquisa:	6
1.5 Limitação da pesquisa	8
1.6 Organização do trabalho	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1 O Estado e as Finanças públicas	11
2.1.1 Conceitos e generalidades	11
2.1.2 Repartição do Poder e finalidade do Estado	13
2.1.3 Das Finanças Públicas	15
2.2 Do Orçamento Público:	19
2.2.1 Conceitos e princípios orçamentários	19
2.2.2 Aspectos destacados do atual processo orçamentário do Brasil	21
2.3 Despesa Pública	33
3. DOS PRECATÓRIOS	40
3.1 Uma questão pontual: “O escândalo da letras” em Santa Catarina	47
3.2 Perspectiva de mudança no atual regime jurídico de pagamento dos precatórios - Proposta de Emenda Constitucional nº 12/2006.	50
4. ANÁLISE DADOS QUANTITATIVOS DA DÍVIDA COM PRECATÓRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA NO TRIÊNIO: 2005, 2006 E 2007, ATRAVÉS DAS LDOs e LOAs E DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DO GOVERNO.	55
4.1 Generalidades	55
4.2. Precatórios junto à Fazenda Pública de SC	58
4.3 Precatórios junto ao Tribunal do Estado de Santa Catarina (TJSC)	66
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	67
5.1. Considerações finais	67
5.2 Recomendações para futuros trabalhos	70
REFERÊNCIAS	72
ANEXOS	75

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico trata de estudo sobre “Precatórios e as Finanças Públicas do Estado de Santa Catarina”, nos exercícios de 2005, 2006 e 2007; tendo a pretensão de abordar questões acerca do pagamento dos precatórios e seus reflexos nas Finanças Públicas Catarinense. Busca-se, aqui, tão-somente, suscitar questionamentos e mostrar considerações e opiniões sobre o assunto, visando contribuir para o desenvolvimento das discussões já existentes sobre esse tema.

1.1 Tema e problema

O instituto do precatório, segundo informações colhidas na mídia e na literatura pertinente, representa, hoje, um grande problema para as Finanças Públicas. Isso porque, depreendem-se, ao longo dos anos, fatores como o desequilíbrio fiscal e financeiro do Estado, a ineficiência na administração de recursos públicos disponíveis e ainda a falta de vontade dos entes políticos contribuíram para a formação da atual dívida com precatórios e, por conseguinte, da dívida pública dos entes devedores. Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) apresentou cálculo, há três anos, revelando que o valor total dessa dívida (precatórios) beirava a R\$ 64 bilhões, considerando as da União, dos Estados-Membros e Municípios. Hoje, esse montante está estimado em torno de R\$ 100 bilhões.

Sobre precatórios, assim dispõe a Constituição Federal (CF), em seu artigo 100, parágrafo 1º.

Art. 100 [...]

§ 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.

Após análise desse dispositivo constitucional, poder-se-ia ter a certeza de que

o prazo máximo para o pagamento de precatório - apresentado até 1º de julho - é de 18 (dezoito) meses. Assim como poder-se-ia ter como certo que o descumprimento de ordem judicial, representada aqui pelo precatório, sujeitaria o infrator às hipóteses de intervenção política previstas no artigo 34, inciso VI e no artigo 35, inciso IV da Constituição Federal, que prevêem:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados, nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

[...]

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

[...]

IV – O Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou para provar a **execução de lei, de ordem ou de decisão judicial**. (Grifos apostos)

No entanto, a realidade, investigada por esta pesquisa, mostra ser grande o número de precatórios a espera de pagamento, capaz de revelar ao povo e, de maneira particular, aos credores públicos, a provável prática, pelos entes públicos devedores, de desrespeito ao “Estado de Direito”; consagrado este na Constituição Federal para indicar o dever do Estado, por seus entes públicos, sujeitar-se também às leis e às decisões judiciais contra si produzidas.

Perspectivas a serem confirmadas, ou não, por esta monografia, apontam trajetórias para se saber se os entes públicos devedores sentem-se à vontade para manobrar seus recursos e compromissos financeiros de acordo com seus interesses, em detrimento do pagamento de precatórios; e, ainda, se existe a alegada conivência do Poder Judiciário com a situação anunciada.

Nessa linha, procuram-se respostas para as questões levantadas sobre as reais causas do não pagamento de precatórios. À vista de materiais bibliográficos e documentos existentes a esse respeito, tem-se a possibilidade de se analisar se o Poder Executivo assim procede porque tem a concordância dos dois outros Poderes, Judiciário e Legislativo, ou se estes, ao contrário, exercem seus atributos constitucionais para inibir tal procedimento.

No decorrer deste estudo, são abordados assuntos com a pretensão de

apresentar esclarecimentos sobre a inobservância quanto ao disposto no artigo 100, da Constituição Federal; assim como ao que dispõem demais instrumentos normativos que tratam de precatórios, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as leis orçamentárias.

É certo que atualmente tramita, no Senado Federal, Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12/2006, a qual tem por objetivo resolver problemas que envolvem o pagamento de precatórios.

No entanto, existe muita polêmica em torno dessa PEC, e algumas opiniões têm sido emitidas sobre ela. Segundo comentários e considerações emitidas por estudiosos deste assunto, analisadas no presente estudo, o caminho ora proposto pelo Legislativo não representa muito avanço na solução do problema em tela.

Ante esse cenário, no qual os precatórios figuram como um problema que gera muita discussão e que demanda por uma solução urgente, busca-se verificar a problematidade: Quais os reflexos observados nas Finanças Públicas do ente público quando este não realiza o devido pagamento de precatórios?

1.2. Objetivos

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a situação e o tratamento dos precatórios junto à Fazenda Pública (Poder Executivo) do Estado de Santa Catarina, nos exercícios 2005, 2006 e 2007, e, ainda, evidenciar os reflexos percebidos nas suas Finanças em decorrência disso.

Para dar seqüência e detalhar os aspectos ligados ao objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Examinar, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias, referentes aos exercícios 2005, 2006 e 2007, do Estado de Santa Catarina, o tratamento dado aos precatórios e os recursos destinados ao seu pagamento;
- b) Verificar o volume de precatórios junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina e fluxo de pagamento dos mesmos, e
- c) Discutir as perspectivas de mudanças no atual regime jurídico dos precatórios trazidas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 12/2006 como solução para o

pagamento das dívidas judiciais em atraso e, conseqüentemente, para a melhoria das Finanças Públicas.

1.3 Justificativa

O interesse da autora pelo tema pode ser justificado pelos seguintes argumentos que se apresenta:

O instituto do Precatório representa um problema para as Finanças Públicas. Problema esse configurado pela existência de uma dívida em torno de R\$ 100 bilhões, por supostos descumprimento de ordens judiciais (precatórios) e descaso por parte da Fazenda Pública (Poder Executivo), como mencionado anteriormente.

A autora pensa que essa questão constitui-se motivo de preocupação não somente para os credores públicos, mas para a todos os cidadãos brasileiros, pelo que pode representar essa situação de inadimplência pública. Razão por que acredita ser o presente trabalho importante na medida em que pode contribuir para análise e reflexão sobre o tema, que de uma forma ou de outra afeta a todos os contribuintes, considerando-se que a receita pública está potencialmente envolvida nesse episódio, a qual não se quer comprometida com dívidas e respectivos encargos.

Além do que, a autora sentiu-se motivada pela novidade do trabalho representada pela oportunidade de se tratar da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12/2006, em tramitação no Senado Federal, que, se aprovada, trará alterações importantes no sistema de pagamento dos precatórios. Essas mudanças anunciadas vêm sendo debatidas na sociedade organizada: aplaudidas por uns, repudiadas por outros; o que torna a questão atraente.

Por fim, o presente trabalho visou examinar um tema entendido como relevante e de interesse para este Curso de Ciências Contábeis, no qual, acredita-se, não existir, até o presente momento, um estudo difundido a respeito do assunto proposto, que ora se concretiza nesta monografia.

1.4 Metodologia da pesquisa:

Trata o presente trabalho de uma monografia, portanto, de “um trabalho acadêmico que objetiva a reflexão sobre um tema ou problema específico e que resulta de um procedimento de investigação sistemática”, como explica Beuren et al (2006, p. 40).

Assim, seguiu-se uma linha de ação pautada em investigações sobre os mesmos tópicos junto a diversas fontes de informações, buscando-se identificar pontos em comum e discordantes, o que possibilitou o exercício da reflexão sobre o tema-problema deste estudo..

Todavia, Salomon (1996, p.180) estabelece uma relação entre monografia e pesquisa científica: “aquela é decorrência desta. Não há monografia sem pesquisa científica.”

Logo, com o intuito de se apresentar uma análise adequada do problema que se apresentou neste trabalho monográfico, desenvolveu-se um estudo utilizando-se da pesquisa.

A esse respeito, expressa-se Salomon (1996, p. 109): “[...] o termo pesquisa será genericamente assumido como trabalho empreendido metodologicamente, quando surge um problema, para o qual se procura a solução adequada de natureza científica.” Em continuação, afirma que o “[...] o problema detectado é que dita o tipo de pesquisa científica a ser empreendida.”

Então, para o desenvolvimento do presente estudo, foi utilizada a pesquisa descritiva, com a pretensão de descrever, registrar, analisar, classificar e interpretar informações e dados a partir do material bibliográfico disponível; e, por conseguinte, da bibliográfica, que faz parte da descritiva, como sustentam Cervo e Bervian (1983, *apud* BEUREN et al, 2006, p .86), que a definem como a que:

explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Assim, primeiramente, fez-se um levantamento de materiais escritos, produzidos a respeito do assunto, os quais deram suporte à elaboração da fundamentação teórica.

Foram eles procurados e pesquisados em diversas bibliotecas das cercanias,

cujos acervos são disponibilizados à comunidade, tais como na Biblioteca da UFSC, na do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e na da Assembléia Legislativa de Santa Catarina (ALESC).

Ademais, foram usados, ainda, dados e informações disponíveis em sítios oficiais, ou não, em diversos endereços eletrônicos.

A propósito, cita-se Matarazzo (1985, p. 18), que esclarece haver distinção entre dados e informações:

Dados são números ou descrição de objetos ou eventos que, isoladamente, não provocam nenhuma reação no leitor.
Informações representam, para quem as recebe, uma comunicação que pode produzir reação ou decisão, freqüentemente acompanhada de um efeito-surpresa.

Com efeito, pesquisas foram realizadas em documentos e publicações legais para a coleta de dados, tais como em Balanços Patrimoniais, Prestações de Conta do Governo de Santa Catarina, Pareceres do Tribunal de Contas do Estado e em materiais obtidos junto à Secretaria de Estado de Planejamento, ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao Tribunal de Contas de Santa Catarina e na Assembléia Legislativa de Santa Catarina, aos quais se dispôs abordagens quantitativa e qualitativa.

Portanto, abordagens quantitativa e qualificativa dos dados e das informações colhidas foram utilizadas, pois ambas cooperam para a consecução do trabalho proposto.

Richardson (1999, *apud* BEUREN et al, 2006, p.92), ao se referir à tipologia de pesquisa quanto à abordagem do problema, expõe:

[...] a principal diferença entre uma abordagem qualitativa e quantitativa reside no fato de a abordagem qualitativa não empregar um instrumento estatístico como base do processo de análise do problema. [] abordar um problema qualitativamente pode ser uma forma adequada para conhecer a natureza de um fenômeno social.
[] abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coletas de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas [...].

A abordagem qualitativa foi adotada no desenrolar de todo o trabalho porque proporciona um estudo detalhado das questões apresentadas.

Segundo Beuren et al (2006, p. 92), na pesquisa qualitativa “[...] concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”. Razões por que os tópicos deste estudo foram abordados sob esse prisma, inclusive os dispositivos da PEC nº 12/2006, ocasião em que foi estabelecida, na medida do

possível, uma comparação com o sistema atual de pagamento de precatórios.

Quando do exame da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de Santa Catarina, referentes aos exercícios de 2005, 2006 e 2007, precipuamente, foi realizada abordagem quantitativa de seus dados e informações, porquanto se mostrou importante para que se estabelecesse relações entre suas variáveis numéricas e, conseqüentemente, para a busca das respostas aos problemas formulados neste trabalho.

1.5 Limitação da pesquisa

Este trabalho monográfico visa demonstrar a situação e o tratamento dos precatórios no setor fazendário de Santa Catarina, não perdendo de vista que a postura adotada frente a essas questões pode comprometer, direta ou indiretamente, suas Finanças.

Esta pesquisa apresenta limitações na medida em que o trabalho realizado o foi, especificamente, num universo adstrito aos dados e às informações extraídos dos orçamentos e prestações de contas do Governo, exercícios de 2005, 2006 e 2007, do Estado de Santa Catarina; assim como aos obtidos junto à Secretaria de Estado de Planejamento (SPG) e ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina TJSC).

Portanto, os resultados aqui alcançados dizem respeito à situação e ao tratamento dos precatórios junto à Fazenda Pública (Poder Executivo) do Estado de Santa Catarina somente, e, conseqüentemente, as suas Finanças.

Há que se fazer constar, ainda, que a autora não obteve alguns dados e informações de que precisava junto aos órgãos públicos que lidam com precatórios. Pensa-se que isso ocorreu em razão do possível constrangimento que questões relacionadas a precatórios causam no ente público devedor e, ainda, por entraves burocráticos, que inibem o acesso a informações que dizem respeito à coisa pública. Em razão disso, esta pesquisa apresenta limitação relacionada a dados e informações que deveriam ser obtidos junto à Secretaria de Estado de Planejamento (SPG) e ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

1.6 Organização do trabalho

Este trabalho está dividido em 05 (cinco) capítulos, a saber:

No primeiro, da introdução, dividido em seis seções, consta o tema e o problema para o qual se buscou respostas; após o que, os objetivos a serem alcançados são apresentados. Na seqüência, a justificativa propulsora deste estudo é relatada, seguida da explanação da metodologia que foi utilizada para a sua consecução e, ainda, das limitações da pesquisa aplicada. Por último, a própria organização do trabalho.

O segundo capítulo é composto de 03 (três) seções e suas subseções, nas quais são abordados assuntos que dão suporte teórico ao desenvolvimento do tema central deste trabalho (precatórios), contextualizando-o e fornecendo subsídios para se alcançar os objetivos propostos. Quais sejam:

Na primeira, os assuntos tratados são: Estado e Finanças Públicas. Nesta ocasião, são informados conceitos, legislação e opiniões de estudiosos, com destaque para a atividade financeira do Estado sob os auspícios da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

A segunda é dedicada ao estudo do orçamento público, ocasião em que definições, tratados de estudiosos e legislação a respeito do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) são apreciados e discutidos.

Por fim, tratam-se das Despesas Públicas, quando são apresentados conceitos, estágios da despesa, classificação legal da despesa orçamentária e dívida e endividamento.

O terceiro capítulo é composto de estudo a respeito do instituto do precatório, tema central deste estudo. Definições, características e outros aspectos são evidenciados; bem como os aspectos constitucionais a esse respeito. Nesta ocasião, são abordados os dispositivos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12/2006, que apresenta nova solução para o pagamento dos precatórios.

No **quarto capítulo**, são mostrados e analisados dados quantitativos relacionados à dívida com precatórios em Santa Catarina, no triênio 2005, 2006 e 2007, assim como são as LDOs e LOAs, dos períodos em menção, examinadas. Os dados referentes ao montante dos precatórios e o fluxo de pagamento junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina também são analisados nesse capítulo..

Por fim, tem-se o **quinto capítulo**, com as considerações finais sobre o estudo realizado e recomendações para trabalhos futuros.

Constam, ainda, as referências da literatura e das fontes de informações utilizadas, assim como os Anexos pertinentes.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ocupa-se, neste capítulo, da abordagem de assuntos pertinentes ao tema do presente trabalho, com o intuito de apresentar a fundamentação teórica que dá suporte às considerações e respostas apontadas sobre os problemas apresentados nesta monografia.

2.1 O Estado e as Finanças públicas

A relação entre o Estado e as Finanças Públicas está estabelecida pela necessidade daquele precisar dos conhecimentos destas para administrar da melhor forma possível os recursos disponíveis para pagar as crescentes despesas provenientes de suas atividades estatais. Daí o interesse pela abordagem desses assuntos, e dos demais aqui colocados, os quais são úteis ao entendimento do tema central deste estudo, ou seja, dos precatórios.

2.1.1 Conceitos e generalidades

Sabe-se que o homem é um ser social e que necessita, para se realizar, viver em grupo. Este, por sua vez, carece de uma estrutura que proporcione uma convivência produtiva e harmoniosa entre seus membros e demais agrupamentos identicamente organizados. Os conceitos Sociedade, Nação e Estado nascem daí.

Sociedade é o resultado da reunião de homens, os quais “buscam uma integração de caráter material e abstrato, esta é o elemento fundamental que se reflete nas ligações familiares, econômica, entre outras, que consolidam uma vinculação cultural” (Pereira, 2006, p. 38).

Com efeito, a sociedade é a reunião intencional de pessoas que possuem afinidades culturais e, por almejarem objetivos em comum, buscam unir forças para alcançá-los, destacando-se dentre de uma estrutura maior, pré-existente, como a nação.

Nação, por sua vez, pode ser definida como “agrupamento humano, em geral

numeroso, cujos membros, fixados num território, são ligados por laços históricos, culturais, econômicos e lingüísticos”, conforme se lê no Dicionário do Aurélio. (1998, p. 449).

Segundo Pereira (2006, p. 38), “a Nação passa a necessitar de uma organização que a dirija e a represente, não só harmonizando as relações entre seus membros, como também lhe dando expressão formal. Assim, a Nação institui o Estado, razão pela qual ficou reconhecida a definição de que 'o Estado é a Nação politicamente organizada' [...]”

Por outro lado, tem-se o conceito de Estado no sentido do Direito Público, que se apresenta como agrupamento de indivíduos, estabelecidos ou fixados em um território determinado e submetidos à autoridade de um poder público soberano, que lhe dá autoridade orgânica. (De Plácido e Silva, 1999, p. 321).

Meirelles (1987, p.34), esclarece que o “Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo Soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo Soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.”

Sem dúvida que, sendo o Estado representante do “grupo social”, há que ser investido de poder político que lhe permita exercer a direção e a administração da Nação, da Sociedade. Para isso, precisa de um ordenamento jurídico que lhe dê limites e sustentação para ajustar suas atividades às necessidades de seus administrados.

A esse respeito, Pereira (2006, p. 38) conclui: “Consiste o Estado na incidência de determinada ordenação jurídica. O Estado é o corpo social, revelando-o a Constituição. Existe, portanto, identidade entre o Estado e a Constituição.”

A Constituição Federal (CF) - a Lei Maior do povo – dá conta do Estado Brasileiro, assim dispondo em seu artigo 1º:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

[...]

Da análise desse dispositivo depreende-se que, no Brasil, é adotado como forma de Estado a de Federação, que consiste na união de vários Estados-

Membros, do Distrito Federal e Municípios, os quais têm autonomia nos assuntos que não dizem respeito a interesse comum.

Como forma de governo, tem-se a República, fundada na igualdade das pessoas, na qual os detentores do poder político submetem-se a processo eletivo; sendo, portando, caracterizado como representativo, transitório e com responsabilidade. Decorre, então, que ao povo brasileiro é conferida a oportunidade de participar do gestão dos negócios públicos, mesmo que de modo indireto, por seus representantes eleitos.

Por outro lado, a Constituição Federal estabelece como uns dos fundamentos do Estado Brasileiro a soberania e a cidadania.

Pereira (2006, p. 39), escreve que “[...] a soberania define-se pelo poder político que se configura na faculdade de ordenar a organização social e de deliberar sobre os assuntos de natureza coletiva, devendo agir sempre e em todos os atos de conformidade com o interesse coletivo [...]”

Sobre cidadania, escreve o referido autor: “A cidadania aparece como um conjunto de mecanismos institucionais que regulam as relações entre o estado e a população, definindo os direitos e as obrigações desta última e introduzindo o princípio da igualdade formal [...]”

Percebe-se que o exercício da cidadania tem relação direta com a soberania popular, cujo direito do povo ao voto direto, secreto e com valor igual para todos (art. 14, CF) é uma de suas prerrogativas; o que possibilita a participação popular na gestão pública, inclusive no que diz respeito ao processo orçamentário, tema de interesse o presente trabalho, do qual trataremos mais adiante.

2.1.2 Repartição do Poder e finalidade do Estado

De modo geral, pode-se verificar, na literatura estudada acima, a aclamação dos elementos essenciais do Estado como sendo o povo, o território e o poder político – conferido pelo povo; e de sua finalidade precípua de proporcionar o bem comum.

Para promover o bem comum, o Estado Brasileiro usa do poder que lhe é conferido (soberania), valendo-se da divisão tripartite dos poderes, segundo teoria de Montesquieu.

Montesquieu (1982, *apud* PEREIRA, 2006, p. 41), formulou teoria, a seguir relatada, que redundou na sistematização final da repartição do poder adotada atualmente por muitos Estados:

[...] ao propor a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades, com base na observação de que existem nas sociedades três funções básicas: uma produtora do ato geral, outra produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, no entanto, eram diversos: uma objetiva executar, administrar, cumprir o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; a outra também aplicava o ato geral, mas com vistas em solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos. Dessa forma, ao parlamento cabia a responsabilidade de elaborar as leis e, igualmente, fiscalizar a atuação dos outros dois poderes (executivo e judiciário).

O sistema constitucional brasileiro estabelece a separação e a interdependência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; determinando, porém, a harmonia entre eles no desempenho de suas funções, as quais, embora distintas, têm o condão de controlar e “vigiar” uns aos outros poderes.

Contudo, há que se ressaltar a importância do Poder Executivo em relação aos demais poderes em razão de suas atribuições.

A esse respeito, Pereira (2006, p. 251), escreve:

A partir da análise da política orçamentária no Brasil, torna-se perceptível que a organização do Poder Executivo, pela própria natureza, se sobrepõe à dos demais poderes. A importância do Poder Executivo tem respaldo nas atribuições conferidas pela Constituição Federal, ao qual são delegadas responsabilidades que o levam a funcionar necessariamente de maneira ininterrupta, fazendo movimentar as ações do Estado [...]

Dos conceitos e considerações que se pode colher na doutrina a respeito do Estado, sobressai o entendimento de que ele é constituído e organizado para prover, de forma equânime, o bem estar do povo que o instituiu e lhe revestiu de poderes e atributos, como bem escreve Pereira (2006, p. 36):

O Estado existe fundamentalmente para realizar o bem comum. A doutrina costuma analisar esta grande finalidade do Estado desdobrando-a em três vertentes: o bem-estar; a segurança e a justiça. A interdependência dos fins do Estado assume particular importância em relação à grande e última finalidade do Estado: a **promoção do bem comum**. Assim, o Estado, enquanto forma de organização política por excelência da sociedade, pode ser aceito como o espaço natural de desenvolvimento do poder político. (Grifo apostro).

Por outro lado, Barros (2001, p. 24) verifica que, dentre tantas atribuições do Estado (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), para sobreviver “ele busca obter receita para revertê-la na manutenção de tantas funções, ou

competências, decorrentes do atendimento das necessidades públicas – bens e serviços que proporcionam maior conforto e comodidade para toda uma sociedade [...]”

Nesse sentido, Baleeiro (1964, p. 2, *apud* BARROS, 2006, p. 24) afirma:

[...] estas necessidades públicas proporcionam o surgimento de um Serviço Público e, para a criação e manutenção dos mesmos, surge a Atividade Financeira, pela qual ele procura os meios consistentes em OBTER, DESPENDER, GERIR e CRIAR o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público.

O Estado exerce várias atividades financeiras com o objetivo de obter recursos para realizar as necessidades públicas – sua finalidade precípua -, donde advém a necessidade da implementação de uma política de planejamento e gestão para uma eficiente aplicação dos recursos públicos e pagamento. E o instrumento que a isso se presta denomina-se Orçamento Público, do qual tratar-se-á mais à frente.

Cabe dar destaque ao papel do orçamento nesse contexto, pois segundo Cruz et al (2006, p.33) a “independência do Poderes e do Ministério Público está limitada operacionalmente a seu orçamento. Nos limites fixados, cada órgão poderá exercer suas atribuições com independência e harmonia, visando sempre a busca do bem comum e ao desenvolvimento social.”

Portanto, a repartição dos poderes do Estado Brasileiro pode ser evidenciada pela ótica do seu processo orçamentário, porquanto é elaborado e executado pelo Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo a sua votação e controle de sua execução; cabendo, ainda, ao Chefe do Poder Executivo a sanção, ou veto, ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo. Ao Poder Judiciário, em todos os casos, é dado conhecer e coibir ações ou omissões que contrariem toda a legislação vigente.

2.1.3 Das Finanças Públicas

O estudo sobre Finanças Públicas é de interesse deste trabalho monográfico porquanto propicia se tenha uma visão do contexto no qual o instituto do precatório se insere

Sobre esse tema, Musgrave (*apud* BARROS, 2001, p. 25), explica que: “o

complexo de problemas que se concentram em torno do processo de receitas-despesas do governo é o que tradicionalmente chamamos de Finanças Públicas.”

Já Barros (2001, p.25), destaca que a “Ciência das Finanças, ou simplesmente, Finanças Públicas possui um objeto: a atividade financeira do Estado, ou seja, na procura daqueles meios (obter, despender, gerir e criar), tendo como consequência a receita, a despesas, o orçamento e o crédito público.”

Nessa mesma linha, Bastos (*apud* MOTTA, 2000, p. 34) afirma:

A atividade financeira do Estado é toda aquela marcada ou pela realização de uma receita ou pela administração do produto arrecadado ou, ainda, pela realização de um dispêndio ou investimento. É o conjunto de atividades que tem por objeto o dinheiro. Essa atividade abrange, pois, o estudo da receita, da despesa, do orçamento e do crédito público. No Texto Constitucional vigente a matéria tipicamente financeira é tratada nos arts, 163 a 169 [...]

Por onde, pode-se concluir que o Estado, para exercer suas atividades estatais, usa de seu poder político para obter receitas e criar despesas, ao mesmo tempo em que se submete a ordenamentos jurídicos vigentes, como às leis orçamentárias, dentre outras. E a disciplina “Finanças Públicas” estuda essas atividades financeiras.

Por sua vez, Deodato (1987, p. 10) faz referência às Finanças Públicas sob a ótica da finalidade precípua do Estado, ou seja, ressalta que “trata da vida do grupo público e de sua atividade para prover as necessidades coletivas, não providas pelo grupo privado.”

De qualquer forma, parece assente na doutrina que o objeto das Finanças Públicas é a atividade financeira do Estado, envolvendo o tratamento de receitas, despesas, orçamentos e crédito público. Ressalte-se, contudo, sua importância, nesse contexto, na medida em que a performance financeira do Estado, a cada dia, vem assumindo maior destaque ante o maior controle que os administrados, contribuintes, direta ou indiretamente, estão exercendo sobre o uso do dinheiro público. Isso pode significar aumento das atividades do Estado para atender adequadamente as demandas coletivas.

As finanças públicas no Brasil são disciplinadas pela Constituição Federal (CF), pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com Pereira (2006, p. 133), “esses normativos definem as linhas de atuação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, principalmente quanto ao planejamento das receitas e despesas públicas que constituem o

orçamento público.”

A Constituição Federal trata das finanças públicas no seu Capítulo II do seu Título VI, Seção I, artigos 163 a 169; sendo que no artigo. 163, I, que expõe: “Lei Complementar disporá sobre: I – finanças públicas [...].”

Pelo princípio da recepção, adotado em nosso ordenamento jurídico, a legislação anterior à promulgação da Constituição Federal que não contrarie os seus dispositivos são por ela recepcionadas e, portanto, continua tendo vigência, como é o caso da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que cuida das normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A esse respeito Nascimento (1989, p.196) ensina:

Daí se concluir que, até que seja editada a lei complementar de que trata o artigo 163 em exame, há lei que, definindo normas de direito financeiro, trata da matéria pertinente às finanças públicas. É a Lei nº 4320/64. Naquilo que não conflitar com as normas constitucionais, esta lei infraconstitucionais está em vigor, mantendo sua eficácia normativa. Ressalta-se, contudo, que a Lei nº 4.320/64 não trata da matéria relativa a crédito público.”

Dessa feita, reitera-se, a Lei nº 4.320/64, que trata das Finanças Públicas, continua valendo até que apareçam outros dispositivos legais dizendo o contrário.

Nesse sentido, Cruz et al (2003, p. 14 e 15) afirmam:

Neste contexto, a Lei nº 4.320/64 se mantém atual quando estabelece a padronização de procedimentos para as atividades de contabilidade e finanças para o setor público.

A expectativa atual é que a presente legislação seja atualizada em virtude das novas exigências previstas na Constituição Federal de 1988, que inseriu o planejamento na esfera das finanças públicas, como um instrumento necessário do qual derivam todas as demais ações do Governo.

A propósito, Cruz et al (2003, p.14) comentam que com o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de maio de 2000 -, observou-se uma demora na tramitação do projeto de lei complementar nº 135/96, o que não se justifica, pois, segundo eles, a LRF não diminuiu a importância daquela lei complementar (PLC nº 135/96) como instrumento de atualização do “mecanismo legal pela evidenciação gradativa de cada vez mais flagrante quanto a desatualização da Lei Federal nº 4.320 diante do contexto normativo que envolve a gestão do setor público brasileiro.”

É certo que a lei complementar referida no artigo 163 da CF deve abranger normas que digam respeito a orçamento, a receitas e despesas públicas e crédito

público, ou seja, sobre finanças públicas. E, depreende-se, pode existir mais de uma tratando dessas matérias, pois a Constituição não faz menção alguma quanto a ser apenas uma única lei.

O artigo em apreço prevê que lei complementar deve dispor sobre finanças públicas. É o que a Lei Complementar nº 101/2000 faz, sem desmerecer as disposições contidas na Lei 4.320, de 17/03/1964, cujo substitutivo de projeto de Lei nº 135/96 ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

Sobre a LRF, Motta (2000, p 35) escreve:

A Lei de Responsabilidade Fiscal define, na ementa, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Delineia deveres de planejamento, de gestão eficiente, de aplicação de recursos públicos e pagamentos, ressaltando o controle como função do administrador público e dos órgãos de controle interno e externo.

O referido autor faz um alerta no sentido de que se deve averiguar, dentre os dispositivos da LRF, quais “os que porventura desbordarem a explicitação dos artigos 163 a 169 da Carta Magna, bem como dos temas expressamente reservados à lei complementar [...]”.

A esse respeito, Pereira (2006, p. 245) expõe:

[...] a partir da aprovação da LRF – que preencheu um vácuo institucional e deu eficácia a vários dispositivos da Constituição Federal, especialmente a seus arts. 163 e 169 -, a discussão sobre a importância do planejamento no contexto da Administração Pública. Nesse sentido, é importante ressaltar que o planejamento não é o único elemento no qual a LRF apóia suas determinações. Seu alcance é mais amplo, à medida que enfatiza o controle de recursos para as ações governamentais, o equilíbrio entre receitas e despesa, a transparência da gestão fiscal e a responsabilidade dos dirigentes pelo não-cumprimento de seus preceitos. [...]

Nessa linha, Cruz et al (2006, p. 17), por sua vez, escrevem:

No art. 165 da Constituição Federal de 1988, há o § 9º que remete para uma futura lei complementar a incumbência de: 'estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial e da administração direta e indireta, bem como para instituição e funcionamento de fundos'. Portanto, o assunto da cobertura legal para a normatização pretendida na Lei de Responsabilidade Fiscal é uma decorrência da aplicação do texto constitucional que somente agora passa a contar com essa lei complementar.

Dessa forma, reafirma-se, há que se ter em conta que o Estado para desempenhar suas funções - em vista da consecução do bem comum - vale-se da atividade financeira, de que tratam as Finanças Públicas.

Ressalte-se, ainda, que, na seara das Finanças Públicas, vêm sendo introduzidos mecanismos eficazes no que diz respeito ao **processo orçamentário**.

Este deve submeter-se a comandos normativos que dispõem sejam observados os requisitos planejamento, controle, transparência e responsabilidade dos gestores pelo irregular manuseio do dinheiro público, dentre outros, consoante dispositivos da Constituição Federal e de leis infraconstitucionais (leis complementares).

Há que se destacar, ainda, que a população, através de seus representantes políticos eleitos, poderá participar do planejamento, da execução, do controle e da avaliação do orçamento público; assim como a comunidade, de forma direta, poderá fazê-lo, em vista da forma democrática de Governo adotada no Brasil, que possibilita o envolvimento popular nesse cenário.

2.2 Do Orçamento Público:

Inegável a importância do Orçamento Público como instrumento de planejamento da ação do Governo, tanto que recebe tratamento destacado na Constituição Federal. Sua importância para o presente trabalho também é inegável, tendo em vista que para se alcançar seus objetivos haverá que se examiná-lo para se verificar o que sobre precatórios dispõe o Governo (Poder Executivo).

2.2.1 Conceitos e princípios orçamentários

Segundo Deodato (1987, p. 271) o “orçamento é, em sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública. É o espelho da vida do Estado e, pelas suas cifras, se conhecem os detalhes de seu progresso, de sua cultura e de sua civilização.”

De acordo com Cruz (1988, p.23), orçamento público é:

“[...] um meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o Poder Executivo deseja adotar no exercício financeiro seguinte. Para que possa ser legítimo deve ser submetido à concordância do Poder Legislativo que representa, idealmente, o interesse da população.”

Nessa direção, Nascimento (1989, p. 195) assim se expressa:

O orçamento, em linhas gerais, é ato complexo dos Poderes Executivos e

Legislativos, que provê e fixa despesas e receitas, para um determinado período, instrumentalizando, assim, o Poder Executivo de recursos monetários – a receita pública – para atendimento das necessidades públicas, satisfazendo-as através das despesas públicas.

Importa aqui registrar as opiniões concordantes dos estudiosos, que o orçamento público expressa a ação do Governo voltada para a promoção das necessidades coletivas, cujo processo demonstra a consolidação da democracia por estar vinculado à vontade e a aprovação do povo a que se destina, mesmo que através de seus representantes políticos eleitos.

A Lei nº 4.320/64, por seu turno, em seu artigo 2º, dispõe que a “Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

Cruz et al (2003, p. 17) tecem comentários a respeito desse dispositivo:

As regras estabelecidas no *caput* do artigo estão relacionadas a questões estratégicas do governo para com a sociedade. Existe o pressuposto da necessidade do gestor público de pensar e agir estrategicamente, estabelecendo uma visão futura relacionada ao progresso e melhoria da qualidade de vida da sociedade, destinatária das ações contempladas no planejamento e no orçamento.

No mesmo sentido, escreve Silva (1991, p. 34): “Orçamento é o plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, da universalidade, anualidade, especificação e outros [...]”

Pode-se depreender que os conceitos e considerações acima colocados enfatizam o caráter financeiro do orçamento e sua missão de planejamento e controle da atividade financeira do Estado, cuja elaboração deve obedecer a certos princípios, que são regras que visam dar uniformidade e consistência ao orçamento público.

Os princípios orçamentários são estabelecidos na Lei nº 4.320/64 e no artigo 165 da Constituição Federal, dos quais se destacam alguns

Anualidade	Impõe que as previsões de receitas e despesas devem referir-se, sempre, a um período limitado no tempo. Conforme determina esse princípio, as receitas e as despesas são estimadas por período de um ano, devendo, portanto, o orçamento ser anual. De acordo com o art. 34 da Lei 4.320/64, o exercício financeiro coincide com o ano civil (Pereira, 2006, p. 261).
Unidade	O orçamento deve ser uno, ou seja, devendo, portanto, constar todas as contas orçamentárias num único documento. A Constituição Federal reforçou o princípio da unidade, previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64, ao dispor que integram o orçamento anual as receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento das entidades de seguridade social e os diversos orçamentos elaborados de forma independente, fundido numa lei orçamentária anual única, representada pelos orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social (Pereira, 2006, p. 261).
Universalidade	O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos poderes da União, órgãos e Fundos e entidades da administração direta e indireta Este princípio consta da legislação orçamentária, arts. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/64, e art. 165 (§5º, I, II e III) da Constituição Federal (Pereira, 2005, p. 262).
Publicidade	Esse princípio determina que o conteúdo do orçamento deve ser divulgado por veículos oficiais de comunicação, para conhecimento da sociedade e para a eficácia de sua validade. (Pereira, 2006, p. 263) O orçamento como instrumento de controle prévio não pode escapar a este princípio e, por isso, deve ser rodado da mais completa publicidade, devendo chegar não só ao conhecimento dos representantes do povo como também de toda a comunidade. O orçamento deve ser objeto de publicidade tanto e sua preparação como em sua discussão legislativa, bem como em sua execução e controle subsequente (Lino Martins, 1991, p. 42).
Equilíbrio	Apresenta-se esse princípio ao determinar que o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período, como um meio de liminar o crescimento dos gastos governamentais. (Pereira, 2006, p. 263).

Quadro 01 - princípios orçamentários

Fonte: Lei nº 4.320/64 e Constituição Federal (art. 165).

2.2.2 Aspectos destacados do atual processo orçamentário do Brasil

O instituto do orçamento, até chegar ao atual estágio, percorreu uma trajetória, que pode ser entendida através da análise das constituições brasileiras, as quais refletem as mudanças sociais e as necessidades do povo

Silva (1991, p. 23) descreve a trajetória percorrida pelo instituto do orçamento no Brasil, até se chegar ao que atualmente se verifica:

O exame das Constituições Brasileiras indica que a **primeira, datada de 25 de março de 1824**, incluía, apenas, no que se refere ao orçamento, a atribuição do Ministério da Fazenda de receber dos demais Ministérios os orçamentos relativos às despesas de sua repartições para apresentação à Câmara dos Deputados juntamente com todas as contribuições e rendas públicas, conferindo ao Poder Legislativo a competência para fixar, anualmente, as despesas públicas e repartir a contribuição direta.

A partir de 1891, foram definidas mais claramente as competências e atribuída ao Congresso Nacional a competência para, anualmente, orçar a receita e fixar a despesa federal. Mas o poder Legislativo nunca exerceu tal função e sempre se valeu da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, através de projeto de lei.

Em continuação, escreve referido doutrinador:

Por seu turno, a **Constituição de 1934**, introduziu a classificação da despesa, dividindo-a em duas partes, uma fixa e outra variável. [...]. É ainda da Carta de 1934 a atribuição ao Poder Executivo da iniciativa da preparação do orçamento, sem retirar a iniciativa parlamentar com relação à matéria de receita e de despesa pública. Este fato representou o início da competência cumulativa dos Poderes Executivos e Legislativos na iniciativa orçamentária.

A constituição de 1937 tratou de forma mais sistematizada da classificação da despesa, estabelecendo que a mesma fosse discriminada por itens para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, facultando a necessária flexibilidade na fase da execução.

No que se refere à **Constituição de 1946** bem como as Leis Complementares posteriores, com a **Lei 4.320/64**, tivemos grandes avanços no sentido da padronização dos orçamentos e balanços da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, coroado com as normas estabelecidas pela Constituição de 1988, no que se refere ao planejamento de médio e longo prazo e ao controle do setor público pelo Poder Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), mantendo a tradição das constituições anteriores, também definiu de maneira detalhada os instrumentos de planejamento e orçamento. Cuida das Finanças Públicas em seus artigos 163 a 169. Sobre Orçamento, nos artigos 165 a 169.

A propósito, o artigo 165, da CF/88, expõe:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias,
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária

anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
[...].

Diz-se que são essas leis vinculadas, pois que a sua iniciativa cabe somente ao Poder Executivo. Isso se deve ao fato de que elas tratam do estabelecimento de estratégias, de ações do Governo para determinado período de tempo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de fato, individualiza, anualmente, as metas e prioridades que deverão ser observadas por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual deverá seguir, também, orientações constitucionais, como segue:

Art.165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto,

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de crédito suplementar e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, vigência, os prazos, e elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condição pra a instituição e funcionamento de fundos.

Nessa trajetória, pode-se verificar que houve momento em nossa História em que o orçamento era um instrumento do Poder Executivo somente; em outros, um instrumento do Poder Legislativo. Atualmente, nota-se, é do Poder Executivo a iniciativa do projeto de lei referente ao orçamento, cabendo ao Poder Legislativo votá-lo, com a possibilidade, porém, de promover emendas, desde que atendidas as regras impostas para isso, tais como: a) sejam compatíveis com o PPA e a LDO; indiquem recursos necessários para amparar o que esta sendo proposto, e sejam relacionadas com a correção de erros e omissões, ou, ainda, com dispositivos do

texto do projeto de lei orçamentária do Poder Executivo.

Ademais, nos dispositivos anteriormente transcritos, fica evidente a preocupação do Estado com as finanças públicas, tanto que estabelece normas voltadas para o desenvolvimento de ações atinentes aos orçamentos públicos, indicando seus referenciais de planejamento, execução e controle. Estes vêm sendo aperfeiçoados ao longo do tempo para se ajustar à nova realidade social que está a exigir maior transparência e ética na condução da coisa pública.

Ressalte-se que, hoje, o planejamento-orçamento circunscreve-se ao: Plano Plurianual (PPA); à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária anual (LOA), consoante dispositivos do já transcrito artigo 165 da Constituição Federal de 1988, os quais serão abordados com mais vagar em fase ulterior deste estudo.

Sabe-se que o orçamento é o meio essencial para a consecução do que é disposto no planejamento, na medida em que possibilita a alocação de recursos que venha a viabilizá-lo.

O planejamento, portanto, antecede a elaboração do orçamento e tem como objetivo estabelecer metas para ação do Governo.

Sobre o assunto, Silva (1991, p. 26 e 33) escreve:

O planejamento é entendido como um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los.”

[] O processo de planejamento precede a elaboração orçamentária e tem como objetivo a seleção racional das alternativas para a ação governamental em compatibilidade com os meios disponíveis [...]”.

Por outro lado, não se pode deixar de aventar a possibilidade de o instrumento do Planejamento não ser adequadamente utilizado pelo Poder Público, em prejuízo da devida satisfação das necessidades da população.

A esse respeito, Cruz et al (2003, p. 19) escrevem:

[...] percebe-se a importância do planejamento para o desenvolvimento do setor público, privado, social e econômico da nação. As ações decorrentes da falta de planejamento estão presentes no dia-a-dia nos noticiários dos jornais locais e nacionais, que apontam em suas matérias os danos sociais provocados pelo uso indevido e irresponsável dos recursos públicos existentes.

Para melhor compreensão do tratamento dispensado ao Planejamento pela Constituição Federal, sob o patrocínio das leis do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e do Orçamento anual (LOA), transcreve-se ensinamento de Pereira (2006, p. 246):

Assim, verifica-se que o constituinte, ao aprovar a Constituição Federal de 1988, definiu a estruturação de um sistema constitucional de normas ordenadoras em matéria financeiro-orçamentária. Isso pode ser observado na **interação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual**, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) cumprindo a função de ligação entre o plano e o orçamento. Essa interação ocorre de forma especial, no cumprimento das prioridades e metas estabelecidas (Grifo aposto).

De onde, pode-se inferir, passou o planejamento público a ser integrado, isto é, passou a tratar de todas as ações, programas, receitas e despesas do governo num só contexto; estabelecendo-se a harmonia entre esses elementos e os que integram o orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, ocupa-se do **planejamento** e de gestão responsável como obrigações a serem observadas quando da aplicação de recursos públicos e pagamentos.

Em seu artigo 1º, § 1º, sobre planejamento dispõe:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[...] (Grifo aposto).

Ghizzo e Rosa (2001, p. 154), a respeito do planejamento à luz da LRF, esclarecem que “qualquer atividade estatal deve ser adrede planejada, mediante a edição de PPA, LDO e LOA de forma entrelaçada, e com ampla divulgação social [...]”; apresentando-se, portanto a LRF como um reforço às disposições insertas na CF/88 sobre esse assunto.

Assim, frise-se, está legalmente reconhecida a necessidade e o dever de os gestores públicos agirem sob os auspícios de um planejamento, que deverá estar agregado aos demais instrumentos voltados para o manejo do dinheiro público, com vistas na alocação desses recursos com responsabilidade, transparência e respeito às reais necessidades do povo.

O processo orçamentário, vale repetir, submete-se às regras estabelecidas na Constituição Federal de 1988; devendo estar atrelado às prioridades estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto à

aplicação dos recursos orçados.

Ademais, o orçamento público é elaborado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e consolidado pelo Poder Executivo. Reúne os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e o de Investimento, sobre os quais voltar-se-á a falar.

Nesse sentido, Silva (1991, p. 34) ensina:

O planejamento, a programação e o orçamento como um sistema integrado de gerência têm por objetivo avaliar os custos para a consecução das metas traçadas em comparação com os benefícios a serem esperados dos mesmos, assim tornar possível o uso inteligente de recursos pelo setor público.

[] o binômio Plano-Orçamento tem sua origem no conteúdo do Plano Plurianual e suas diretrizes, que pretendem revelar toda a ação pública necessária para atingir os objetivos de curto, médio e longo prazos.

Percebe-se, uma vez mais, o entendimento de que o orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e a busca pela implementação dos programas de governo, possibilitando, inclusive, sejam estes mensurados, em termos físicos e financeiros, para um período de tempo definido, consoante estabelecido nos respectivos PPA e LDO. Daí a denominação “orçamento-programa”.

À Lei 4.320/64, cabe o mérito de ter implantado, no Brasil, o “orçamento-programa”, tanto que dispõe sobre a sua estrutura, informando ser composta de programas e subprogramas, que se constituem em projetos e atividades.

Em seu artigo 25, dispõe:

Art. 25 Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, sempre que possível, serão relacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único - Consideram-se metas os resultados que se pretende obter com a realização de cada programa.

Ao comentar esse artigo, que trata dos “programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital”, Cruz et al (2003, p. 66), escrevem:

A regra desse dispositivo é de enorme importância, pois introduz o conceito de metas para a administração pública. A mensuração de uma unidade física na demonstração financeira força e serve de elo de ligação entre a atividade financeira e a atividade de planejamento, e é necessário ainda, no momento da definição das metas, que elas guardem relação com os objetivos fixados e que sua mensuração reflita a situação em observação e o grau de conformidade em face dos padrões de desempenho fixados.

Todavia, com o advento da Constituição Federal de 1988, a elaboração desse demonstrativo passou a submeter-se as suas orientações, dispostas estas, principalmente, no artigo 165, I, § 1º, o qual indica o Plano Plurianual (PPA) para tratar, “de forma regionalizada, as diretrizes objetivos e metas da administração

pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

De acordo com Pereira (2006, p. 249), há que se cogitar sobre a “existência de uma concepção sistêmica no processo orçamentário introduzido pela Constituição Federal do Brasil de 1988, a partir de um plano plurianual (de quatro anos) que estabelece diretrizes, os objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Orçamento-Programa, como não poderia ser diferente, ampara-se no princípio da unidade, pois promove a reunião da programação – esta baseada no PPA e na LDO respectivas - de todas as entidades públicas; apresentando-se, por isso, como a “pormenorização dessa programação, seu desdobramento, uma etapa do processo cuja vigência é anual” (Pereira, 2006, p. 249).

Cabe destacar, por fim, alguns de seus aspectos:

- a) atribui recursos para o cumprimento de determinados objetivos e metas;
- b) atribui responsabilidade ao gestor dos recursos públicos;
- c) permite a interdependência e a conexão entre os diferentes programas de trabalho;
- d) permite mobilizar recursos com razoável antecedência;
- e) permite identificar duplicidade de esforços, e
- f) permite o controle de custos dos produtos oferecidos pelo governo aos governados.

Na literatura pesquisada sobre o assunto, parece não restar dúvidas de que o orçamento-programa é um instrumento vital para a implementação do planejamento governamental, cujo processo é composto pelas disposições constantes no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), a seguir analisados:

a) Plano Plurianual:

É sabido que as primeiras normas sobre o planejamento de longo prazo aparecem com o advento da Lei nº 4.320/64, que trata, na elaboração da proposta orçamentária, das “Previsões Plurianuais”, dispondo em seu artigo 23:

Art. 23 As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio.

Parágrafo único O quadro de Recursos e de aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais de ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Ao tecerem comentário a respeito desse artigo, Cruz *et al* (2003, p. 65) explicam: “Com a Constituição Federal de 1988, o conteúdo do art. 23 ficou alterado, estando especificado no § 1º do art. 165 o conteúdo mínimo exigido para o plano plurianual e, no art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), prazo de vigência do mesmo.”.

Cabe, neste momento, fazer a transcrição, uma vez mais, de parte do artigo 165 da CF que cuida do PPA, e o art. 35 da ADCT

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[...]

Art. 35

[...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art.165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Pelo visto, a Constituição Federal de 1988, ao tratar do PPA, introduziu importantes mudanças a serem observadas no processo de planejamento e, por conseguinte, na ação governamental. Esta, pode-se depreender, deverá estar pautada em diretrizes, objetivos e metas detalhadas e coerentes com as reais demandas dos governados. Prevê, outrossim, a edição de lei complementar para dispor sobre a elaboração e a organização do plano plurianual, sobre a qual se fez referência quando se ocupou das “Finanças Públicas”, indicando a PCL nº135/96, em tramitação no Congresso Nacional; bem como da Lei Complementar nº 101/200 (LRF).

Não obstante, deve o PPA ser encaminhado, no âmbito federal, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, ou seja, até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para valer por um período de

04 (quatro) anos. A execução do PPA, então, tem início somente no segundo ano do mandato presidencial e é encerrada no primeiro ano do mandato seguinte.

Cruz et al (2003, p. 65), a esse respeito, esclarecem:

O Plano Plurianual é o documento que detalha o processo de planejamento, e contempla as ações que deverão ser implementadas no período de quatro anos, a fim de proporcionar à sociedade um melhor desenvolvimento. Nesse sentido, o planejamento deve ser dinâmico, com diretrizes, objetivos, metas, indicadores de desempenho e cronogramas de execução em constante avaliação, com a finalidade de se contemplar o planejado.

Acredita-se que o legislador constituinte, ao dispor sobre o PPA, quis tecer instrumento capaz de obrigar os governantes a procederem com maior veracidade e comprometimento com as causas da povo, tendo em vista a imposição de um planejamento que aborde, com clareza, as diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidos pelo governo em prol de seus representados.

Nascimento (1989, p. 204), sobre o PPA salienta:

A lei de plano plurianual tem, como conteúdo, a indicação da política governamental, no concernente à linha reguladora, aos objetivos e pretensões da administração pública federal, quanto às despesas de capital e outras delas decorrentes e aos programas de duração continuada. Como despesa de capital, são as que dizem respeito a investimentos – obras públicas, equipamentos e instalações, etc. -, a inversões financeiras – aquisição de imóveis, constituição de fundos rotativos, etc. - e a transferência de capital – a amortização da dívida pública, etc. Esta linha de ação tem previsão regionalizada e, como técnica de execução, entrelaça mandatos presidenciais sucessivos, sendo este entrelaçamento, a nosso sentir, o seu aspecto mais importante.

Com efeito, a Constituição Federal estatuiu regras dando ênfase ao planejamento governamental. Ganhou o Plano Plurianual (PPA), então, destaque como um instrumento de planejamento estratégico do Governo, passando a expressar suas diretrizes, objetivos e metas com relação às despesas de capital e às programações de duração continuada para um quadriênio.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e sob as orientações do PPA estabelecido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como objetivo orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA); dispendo, ainda, sobre metas e prioridades da administração pública federal; alterações na legislação tributária e sobre a política de aplicação das agências oficiais de fomento,

para o exercício financeiro subsequente, como se pode depreender da transcrição do mencionado dispositivo constitucional abaixo:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O art. 35, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prescreve que o “projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.”

Assim, o Poder Executivo, de cuja iniciativa a LDO pertence, tem até o dia 1º (primeiro) de abril de cada ano para encaminhar o projeto de lei ao Congresso Nacional, que por sua vez, deverá aprová-lo até 30 de junho, donde se pode inferir ser a LDO lei ânuua.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também dispõe, em seu art. 4º, sobre a LDO:

Art. 4º A Lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;
b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

[...]

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

[...]

Cruz et al (2006, p. 33), ao comentar esse dispositivo, esclarecem:

O equilíbrio entre as receitas ou despesas, ou seja, a programação das despesas que tenham o efetivo suporte financeiro, decorrente do fluxo de receitas previsto; a limitação dos gastos por meio de critérios rigorosos para a limitação do empenho; a limitação das despesas para com os Poderes; a destinação específica para os recursos provenientes das operações de crédito e a avaliação de resultados e a fixação de critérios para a transferência de recursos são conteúdos operacionais que devem estar dispostos de forma clara na LDO.

É certo que um dos principais objetivos da LRF é o de primar pelo controle do déficit público. E é na LDO que se consignam os dispositivos tendentes a atingir esse objetivo. Razão por que, pode-se dizer, a LDO viu-se cercada de maior cuidado com vistas ao equilíbrio das contas públicas; assim como teve ampliada a sua

abrangência através dessa lei, que, inclusive, estabeleceu a obrigatoriedade da confecção de 02 (dois) anexos à LDO: o de metas fiscais e o de riscos fiscais; bem como o mecanismo de ajuste das dotações orçamentárias ao efetivo fluxo financeiro (art. 4º, § 2º, LRF).

Sobre o assunto, Pereira (2006, p. 268), ressalta:

Registre-se que a LDO foi significativamente fortalecida, considerando que, além dessas incumbências, a Lei de Responsabilidade Fiscal, visando ao equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, também lhe atribuiu, em diversos dispositivos, competência para disciplinar inúmeras matérias. Dessa maneira, independentemente da forma e de seu conteúdo atuais, devem ser incorporados ao texto da LDO normas que irá disciplinar ou tratar de assuntos como: fixação de critérios para a elaboração da LOA: definição da forma de utilização e do montante da reserva de contingência; fixação de índices de preços para atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada; disciplina da programação financeira; cronograma de execução mensal de desembolso, entre outros. Além dessas incumbências adicionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou à estrutura da LDO os denominados Anexo de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

Portanto, pode-se inferir que a LDO se presta para apontar o modo mais adequado e eficiente de se lidar com o gasto público, e para estabelecer os parâmetros a serem observados quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Registre-se, ainda, que é a LDO que deve promover a articulação entre PPA, LDO e LOA, possibilitando a realização de um planejamento integrado.

c) Lei Orçamentária Anual (LOA)

Pode-se dizer que a Lei Orçamentária Anual (LOA) serve para conter a previsão das receitas e despesas públicas; nela deve constar, ainda todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas a serem utilizadas.

O orçamento anual é tratado pela Constituição Federal no seu artigo 165, § 5º:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias,
- III - os orçamentos anuais.

[]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou

indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto,
 III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
 [...]

Vale destacar as peças que deverão integrar a LOA, segundo estabelecido no dispositivo acima:

Composição do Orçamento Público

Orçamento Fiscal	Consta das ações do governo no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
Orçamento de Seguridade Social	Demonstra as ações integradas dos poderes públicos e da sociedade no campo da saúde, previdência e assistência social; abrange todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da administração direta e indireta; bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
Orçamento de Investimentos	Contém previsões de investimentos em empresas em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social (com direito a voto).

Quadro nº 02 - Composição do Orçamento Público

Fonte: Constituição Federal, art.165, § 5º.

Por outro lado, há que considerar os dispositivos da Lei 4.320/64 a respeito da LOA, pois segundo Barros (2001, p. 63), pode-se afirmar que a “Lei nº 4.320, de 17.3.1964, não foi revogada [...]”. Portanto, os quadros demonstrativos, prescritos no seu artigo 2º, §§ 1º e 2º, ainda deverão constar da LOA, quais sejam

1. Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
2. Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;
3. Quadro discriminativo da receita por fonte e respectiva legislação;
4. Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração;
5. Quadro demonstrativo da receita e do plano de aplicações dos fundos especiais;
6. Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos anexos nºs. 6 a 9,

7. Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termo de realização de obras e de prestação de serviço.

Com o advento da LRF, a LOA passou a ser composta de outras peças além das já mencionadas, de acordo com o disposto no artigo 5º dessa lei, que prescreve:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I – conterá, em anexo, demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

[...]

Há que se destacar, portanto, deve a LOA estar em consonância com o PPA e a LDO, como bem reforça os ordenamentos da LRF.

Deverá, portanto, conter dispositivos que possibilitem, através de reserva de recursos, a realização regionalizada e anual das metas fixadas pelo Governo. Este, aliás, deverá encaminhar, ao Poder Legislativo, o seu projeto da LOA até 04 (quatro) meses “antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa”, de acordo com o art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC), que trata do assunto.

2.3 Despesa Pública

Neste trabalho monográfico, por ter como tema principal o instituto do precatório, concentrar-se-á na análise das despesas públicas, as quais, assim como as receitas necessárias para enfrentá-las, devem constar da LOA.

Cruz (1988, p. 44) conceitua despesa pública como “todo e qualquer pagamento efetuado pelos agentes pagadores do Estado.”

Registre-se, portanto, a importância de funcionários públicos investidos na função de agentes pagadores, que “são, em princípio, ordenadores de despesas públicas gabaritados e sabem adequar os gastos aos objetivos governamentais”, usando-se as palavras de Cruz (1988, p. 44).

Barros (2001, p. 92), por sua vez, conceitua despesa como “um dos meios da atividade financeira do Estado, representando o verbo despender.”

É certo que a realização da receita pode superar sua previsão; a despesa, por sua vez, não pode extrapolar o que a seu respeito foi fixado; sendo indubitoso que o Governo não pode despender mais do que conseguir arrecadar, em respeito ao

propalado equilíbrio orçamentário, preocupação maior da já referida LRF.

As despesas governamentais carecem de um controle rígido, com vistas no melhor aproveitamento dos recursos disponíveis para a consecução dos objetivos fixados em todos os órgãos que compõem a estrutura administrativa do Estado. Por isso, a Despesa Pública há que se submeter a certos critérios, ou estágios, estabelecidos para que ocorra a sua efetivação.

Segundo Cruz (1988, p. 45), a Despesa Pública possui 08 (oito) estágios, quais sejam:

A - PROGRAMAÇÃO – compatibilização da previsão de gastos com o ingresso de receitas e sistematização de normas organizacionais e preferenciais entre os diversos tipos de gastos.

B – LICITAÇÃO – consulta obrigatória e prévia aos candidatos para fornecimento de materiais e/ou serviços cujo valor seja considerado expressivo.

C – EMPENHO – ato emanado do ordenador da despesa que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

D – LIQUIDAÇÃO – verificação do direito do fornecedor ou prestador de serviço, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

E – SUPRIMENTO – adiantamento de recursos para que os servidores, em casos excepcionais (previstos em lei), paguem despesas sem o processamento administrativo habitual.

F – PAGAMENTO – após ato exarado pela autoridade competente a tesouraria, o estabelecimento bancário ou servidor público pagam ao credor o valor legal da despesa.

G – TOMADA DE CONTAS – os responsáveis por adiantamento e os ordenadores de despesa são obrigados a prestar contas de todos os gastos realizados em nome do Estado.

H – RETROALIMENTAÇÃO - anualmente, de forma permanente, os gastos públicos devem ser avaliados: alguns reprogramados ou complementados em exercícios futuros

Cabe esclarecer que há situações em que a despesa não é paga no mesmo exercício financeiro no qual que foi criada, surgindo daí os seguintes procedimentos:

a) **Restos a pagar:** As despesas empenhadas, mas não pagas até o último dia do ano financeiro, é apropriada ao exercício em contrapartida com a conta financeira *resíduos passivos* ou *restos a pagar*, distinguindo-se as processadas das não processadas; isto é, aquelas que completaram o estágio “liquidação” das que não o completaram (art. 36 da Lei 4.320/64).

b) **Despesas de exercícios anteriores:** São despesas referentes a exercícios anteriores ao do pagamento, as quais são pagas depois de obedecidos os estágios necessários; ou seja, após o seu reconhecimento, deve ser emitido o empenho e paga após a sua liquidação (art. 37, Lei 4.320/64).

Sobre Despesas Públicas, dispõe a Lei 4.320/64 em seu artigo 4º: “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos de Governo e da administração centralizada ou que por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no art. 2º.”

Referido artigo 2º determina sejam discriminadas as receitas e as despesas, de forma a retratar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, com observância dos princípios orçamentários, dos quais já se tratou neste estudo; destacando-se aqui o da universalidade, pois determinado está que todas as despesas necessárias para a realização das atividades financeiras do Estado, através do Governo, constem da LOA.

De outra banda, Silva (1991, p. 98), sobre despesas públicas, escreve:

[...] constituem despesas do Estado aquelas que a Constituição, leis ordinárias e decretos do Poder Executivo, bem como as decorrentes de contratos, determinam fiquem a cargo do Governo, seja para saldar os compromissos da dívida pública, consolidada ou flutuante, seja para atender às necessidades dos serviços criados no interesse e em benefício da população.

Cabe ressaltar, nesta oportunidade, o tema dívida pública, porquanto constitui despesa do Estado e remete ao tema principal do presente trabalho monográfico: o instituto do precatório, sobre o qual se falará mais adiante.

Por ora, basta ter em conta que valores referentes aos precatórios não pagos, de acordo com a previsão orçamentária, integrarão a dívida pública consolidada do ente público devedor (art. 30, § 7º, LRF).

Sobre Dívida Pública, Angélico (1995, p. 105) ensina:

[...] significa o conjunto de compromissos assumidos pelo Estado com terceiros. Compreendem os empréstimos internos e externos, a curto e a longo prazos [...]
A dívida pública é classificada em dois grupos: *dívida consolidada* e *dívida flutuante*. [...] a constituição e a liquidação da dívida consolidada dependem de autorização legislativa. Já a constituição e a liquidação da dívida flutuante não dependem de autorização legislativa. A dívida flutuante restringe-se à área nacional e seu resgate é sempre programado a curto prazo. [...]

Os números divulgados na mídia referentes aos precatórios não pagos e em atraso sugerem a existência de uma dívida pública consolidada considerável dos entes públicos envolvidos nessa questão, significando o possível comprometimento de suas finanças públicas.

A propósito, a LRF, em seu art. 29, I, assim dispõe sobre a dívida pública consolidada:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I – dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de lei, contratos, convênios ou tratado e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; [...].

E sobre os limites da dívida consolidada, de que trata o art. 30, I, da LRF (e art. 52, CF/88), escreve Lima (2002, p. 517): "Os limites foram fixados como proporção da receita corrente líquida. O endividamento dos estados ficou limitado a duas vezes as suas respectivas receitas correntes líquidas e a dos municípios a 1,2 vez sua receita corrente líquida."

Dessa forma, os valores referentes a precatórios não pagos serão considerados para fins de aplicação dos limites na contratação de obrigações que resultarão em dívida consolidada; constituindo, portanto, uma restrição à contratação dessa modalidade de dívida, a qual deve ser amortizada a longo prazo.

Medeiros (2003, p. 216 e 217) afirma que a "[...] dívida pública é um dos indicadores mais importantes das finanças públicas de uma país. O estoque dessa dívida em relação à riqueza do país bem como sua trajetória esperada, a partir de indicadores econômicos tradicionais, possibilitam analisar a capacidade de solvência intertemporal do setor público [...]."

É certo que a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, (LRF) tem como um dos seus principais objetivos o controle do déficit público. E o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), no seu "Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal" (2002, p. 45), esclarece ter a lei em menção enfoque principal direcionado para as despesas.

A LRF, em seus artigos 15, 16 e 17, sobre a Despesa Pública, dispõe:

Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos artigos 16 e 17.

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[..]

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 17 Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

[..].

Nota-se o empenho do legislador em prol do equilíbrio orçamentário, cujo fiel da balança, depreende-ser, é o controle das despesas a serem realizadas. No artigo 16, acima descrito, destaca-se, uma vez mais, a obrigatoriedade da adequação da LOA com o PPA e a LDO.

A esse respeito, Cruz et al (2006, p. 63) afirmam:

A exigência de declaração formal de adequação diante do PPA e da LDO, além da lei orçamentária anual, cria o comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesas, Como decorrência, o gerenciamento orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatória antes de emitir qualquer empenho ou autorizar movimentações financeiras: verificar se implica ou não aumento de despesa.

Ademais, sobre o assunto, Ghizzo e Rosa (2001, p. 140), escrevem:

A operacionalidade do dispositivo Constitucional é dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual a despesa pública deve atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal sob pena de serem consideradas 'não autorizadas, irregulares e lesiva ao patrimônio público' (LRF, art. 15), com ampla apuração e responsabilização dos gestores fiscais

Com efeito, todas as despesas referentes aos poderes da União, órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta deverão constar da LOA, como determinam os preceitos dos artigos 3º. e 4º. da Lei nº. 4.320/64, e, ainda, o artigo 165 (§5º, I, II e III) da Constituição Federal, sobre os quais já se fez referência neste trabalho monográfico. Acredita-se que o tratamento adequado dessas despesas tem um papel importante no cenário das Finanças Públicas, cujo controle, principalmente em relação ao seu aumento, permite afastar o *déficit* público, preocupação maior da LRF.

Importa, nesta oportunidade, mostrar a classificação das despesas públicas. Dentre as que legalmente se apresenta, a econômica é a que interessa ao presente estudo.

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 12 e no seu Anexo 4, traz a classificação econômica da despesa, apresentando o seu desdobramento em: despesas correntes e despesas de capital (como se dá com a receita).

A seguir, apresenta-se quadro com o detalhamento das categorias econômicas, dispostas na lei retro mencionada, na sua versão atualizada pela Portaria Interministerial STN/SOF nº. 163, de 04 de maio de 2001:

Classificação Econômica da Despesa	
<p>1 Despesas Correntes</p> <p>Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.</p>	<p>2 Despesas de Capital</p> <p>Classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.</p>
<p>1.1 Pessoal e Encargos Sociais</p> <p>Despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar no 101, de 2000. (ALTERADO CONFORME ART. 1º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 519, DE 27/11/2001)</p>	<p>2.1 Investimentos</p> <p>Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.</p>
<p>1.2 Juros e Encargos da Dívida</p> <p>Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.</p>	<p>2.2 Inversões Financeiras</p> <p>Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas</p>
<p>1.3 Outras Despesas Correntes</p> <p>Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (ALTERADO CONFORME ART. 1º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 519, DE 27/11/2001)</p>	<p>2.3 Amortização da Dívida</p> <p>Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.</p>

Quadro nº 03 - Classificação econômica da despesa e seus desdobramentos.

Fonte: Lei 4.320/64 e Portaria nº 163/2001.

Observa-se que a classificação econômica das despesas públicas,

apresentando os desdobramentos **despesas correntes e despesas de capital**, com suas subcategorias (despesas de pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras, e amortização da dívida), tende a revelar, quantitativamente, o esforço do Governo para atingir os seus objetivos traçados para promover o desenvolvimento econômico, com investimentos e inversões financeiras, por exemplo.

Vale lembrar que os precatórios (despesas referentes sentenças judiciais) poderão figurar em ambas as classificações, como se verificará no capítulo 3, que tratará desse assunto.

Por fim, esclarece-se que os temas até aqui abordados o foram no âmbito Federal, com base na Constituição Federal de 1988 principalmente. Contudo, aplicam-se aos Estados-Membros, porquanto as Constituições Estaduais (e demais leis) são estabelecidas de acordo com as disposições da Federal. Portanto, o que foi dito e tratado até então se aplica ao Estado de Santa Catarina, sob os auspícios da Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989, quando se tratar da PPA, LDO e LOA (2005 a 2007), sob o enfoque do instituto do precatório desse ente público.

3. DOS PRECATÓRIOS

Precatório é a requisição de pagamento, feita por Presidente de Tribunal, para que ente público pague valor apurado em processo judicial, no qual foi definitivamente declarado devedor de pessoa física e/ou jurídica. Esse ente público devedor pode ser a União, o Estado-Membro e o Município, representados por seus Poderes Executivos e respectivas Fazendas Públicas.

Portanto, representa o precatório valor apurado em processo judicial findo, cuja sentença tenha transitado em julgado, isto é, já tenha passado por todas os órgãos possíveis do Poder Judiciário, não lhe cabendo, por isso, mais recurso algum. Deverá ele ser pago pelo ente público devedor, considerando o caráter de obrigatoriedade de que é revestido, na forma preceituada pelo art. 100, da Constituição Federal de 1988, que prevê:

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 na dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse 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.

[...]

§ 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. (Grifo apostro)

Pode-se depreender que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) deverão obedecer à ordem cronológica de apresentação dos precatórios pelo Poder Judiciário. Existe, ainda, o dever de os entes públicos devedores incluir, no seu orçamento anual (LOA), dotações específicas para o pagamento de seus precatórios apresentados até 1º de julho (art. 100, §1º, CF), o qual deverá ocorrer até o final do exercício seguinte, sujeitando-se, nessa ocasião, a correção monetária.

Cabe esclarecer que a instituição do precatório deveu-se ao fato de os entes

públicos, em razão de sua natureza, possuírem certos privilégios em relação aos entes privados, dentre eles o da impenhorabilidade de seus bens. Por isso, toda a obrigação pública submetida a processo de execução, do qual resulte o dever de pagar determinada quantia em dinheiro, estabelecida esta em sentença transitada em julgado, como já esclarecido acima, deverá, ser convertida em uma requisição para pagamento (precatório). Esta é dirigida ao ente público devedor que, por sua vez, deverá submetê-la à previsibilidade orçamentária, como dispõe o art. 100, § 1º, da Constituição Federal, retro mencionado. Com isso, evita-se sujeitar os bens públicos a uma possível ordem de penhora por falta de pagamento, como ocorre na esfera privada.

Sobre precatórios, Vaz et al (2005, p. 51) assim escrevem:

[...] 'requisição de um juiz de 1º grau, mediante ofício, à autoridade administrativa, que é o Presidente do Tribunal, de numerário para pagamento decorrente de decisão judicial de 1º ou 2º graus, transitada em julgado'. Na verdade, **não é o Presidente que deve fornecer a quantia necessária ao pagamento, mas é ele que tem a função administrativa de promover junto à Administração o fornecimento da referida soma.** (Grifo apostro).

A Constituição Federal ordena que as “dotações orçamentárias” sejam depositadas diretamente à conta do Poder Judiciários, devendo seu Presidente providenciar o pagamento dos precatórios, consoante determina o §1º do Art. 100, da CF/88, acima transcrito, considerando, para isso os valores repassados pelo ente devedor; sob pena de responder por crime de responsabilidade.(§ 6º, art. 100, CF/88)

Tem o Presidente do Tribunal a incumbência de ordenar a expedição do precatório. Além do que, deve promover o seu pagamento segundo o valor do depósito efetuado pela Fazenda Pública (ente público) devedora. Deve, também, ordenar o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito, junto à Fazenda Pública, no caso de se constatar desrespeito à ordem cronológica de apresentação dos precatórios, segundo dispõe o § 2º do artigo 100, CF/88:

Art. 100 [...]

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exeqüenda **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.
[...]. (Grifo aposto)

Ademais, da redação desse dispositivo, importa destacar a expressão “pagamento segundo as possibilidades de depósito”, sobre a qual Vaz (2007, p. 201) escreve:

[...] desde a constitucionalização do precatório, todas as Constituições determinavam **o pagamento segundo as possibilidades do depósito**. Nas Cartas de 1934 e 1937, o dispositivo se justificava, tendo em vista a inexistência de exigência constitucional de inclusão, nos orçamentos, da verba necessária ao pagamento do precatório. [...]
Com o advento da Constituição de 1967 e a **exigência de inclusão dessa verba no orçamento, o dispositivo deveria ser suprimido** – por não ter mais sentido -, uma vez que o valor a ser pago precisa, obrigatoriamente, constar no orçamento. [...] Cumprido, então, o dispositivo constitucional que determina a inclusão dos valores a pagar no orçamento, não se pode falar em pagamento de acordo com 'as possibilidades do depósito', uma vez que este sempre seria suficiente ao pagamento requerido. (Grifo aposto)

Com efeito, parece incabível a submissão do pagamento dos precatórios à “possibilidade de depósito”, pois os preceitos constitucionais ordenam sejam os valores referentes aos precatórios incluídos na LOA. Não cogitando, portanto, a apresentação de desculpa alguma, pela Fazenda Pública, para eximir-se do pagamento ou depósito, que deverá corresponder ao valor do precatório devido. Despida, portanto, de sentido prático da expressão “possibilidades de depósito” constante no § 2º, art. 100 da CF/88, já citado.

Não obstante, há notícias de que a Fazenda Pública tem por hábito não pagar seus precatórios, quando muito o fazem com atraso, resultando daí um acúmulo na dívida dos entes federativos.

A esse respeito, Vaz et al (2005, p. 20), esclarecem:

Não se tem, ainda, cálculo exato da dívida global das Fazenda Públicas estaduais e municipais, uma vez que a União Federal, como se sabe, está cumprindo em dia suas obrigações relativas aos precatórios. As previsões dos débitos dessas Fazendas Públicas no Brasil, já vencidos, a serem atualizado, estariam em torno de 60 bilhões de dólares ou, em valores de nossa moeda, hoje, nos arredores de 162 bilhões de reais.

Sobre isso, tem-se, ainda, o seguinte trabalho de Muniz Filho (2008), presidente da comissão de precatórios da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Pernambuco:

O presidente da Comissão, Orestes Muniz Filho, ressalta que uma das grandes dificuldades em torno do assunto é a falta de poder coercitivo do próprio Judiciário sobre os governos. **“Os Estados e municípios simplesmente ignoram as decisões**. A última estimativa que fizemos sobre o montante devido nos entes da Federação – dados de 2006 – foi

de R\$ 61 bilhões. Dentro de dois meses, teremos um panorama geral da situação e vamos poder tomar uma medida. Os governos ficam com o argumento de que as dívidas são impagáveis e pronto”, reclama Muniz.(Grifo apostado).

[...] A ação fiscalizatória da Ordem nesse caso dos precatórios vai observar também se os entes federativos estão, ao menos, cumprindo com a inclusão de tais débitos nos orçamentos, como manda Constituição. [...] (Grifo apostado).

Por oportuno, esclarece-se que informação recente sobre o valor da dívida com precatórios, considerando-se as de todos os entes da Federação, gira em torno de R\$ 100 bilhões, consoante pesquisa realizada para este estudo.

Sem mencionar a Fazenda Pública Federal (União), sobre a qual há notícias de que vem cumprido com seus compromissos em relação aos precatórios, observa-se que o alegado descuido, por parte das demais Fazendas Públicas, com o pagamento em questão ganha evidência em inúmeros trabalhos literários que, sabe-se, existem sobre o tema, nos quais se nota repúdio a tal atitude, como se pode comprovar no artigo a seguir transcrito (www.memes.com.br):

[...] desde que não se viole a ordem de pagamentos (isto é, desde que não pague fora da ordem cronológica), não há qualquer sanção (sob aspecto jurídico) pelo descumprimento da obrigação do pagamento de precatórios, pois a medida de seqüestro de verbas, prevista no art. 731 do Código de Processo Civil, só é cabível quando a pessoa jurídica de direito público viola a ordem de pagamento: se ela deixar de pagar os precatórios ou parte deles, desde que não pague com violação da ordem cronológica, **não há qualquer sanção jurídica**. Não é razoável (sob um aspecto político, moral e lógico) que em um processo de execução *forçada* (como é o caso de processo de execução para pagamento de dinheiro) **possa o devedor, já condenado, simplesmente deixar de pagar sem sofrer qualquer tipo de sanção**. Não é razoável que a decisão de pagar ou não pagar, em um processo de execução forçada, fique a cargo do devedor, que poderá optar por construir lindas pontes e viadutos, dizer que as finanças do Estado estão em ordem, em detrimento de pagar os precatórios de pessoas que, legitimamente, obtiveram na Justiça o reconhecimento dos seus direitos. **Não pode o Estado (Poder Executivo) deixar cumprir o que foi determinado pelo próprio Estado (Poder Judiciário)** [...]. (Grifos apostos).

A análise desse material, que destaca o descaso do Poder Executivo ante as ordens judiciais contra si proferidas, conduz a considerações a respeito da dívida com precatórios sob a ótica do “Estado de Direito” e da “Divisão de Poderes” instituídos na República Federativa do Brasil. Daí surge a dúvida: O Poder Judiciário tem participação na formação da comentada dívida com precatórios do Poder Executivo? Não vem ele desempenhado suas funções constitucionais no que se refere a essa questão levantada?

Interessante o comentário tecido por Vaz et al (2005, p. 177), sobre esse

assunto:

Em sua grande maioria, os valores devidos pela União e consignados em precatórios vêm sendo rigorosamente cumpridos. O mesmo não ocorre em relação aos Estados e aos Municípios, que, ao se recusarem a cumprir a decisão judicial ordinatória do pagamento dos créditos obtidos [...] violam, escancaradamente, os princípios inerentes ao Estado de Direito [...].

[]

Ao assim agirem, Estados e Municípios descumprem preceitos fundamentais, conforme antes explanado, **e desrespeitam ainda o Poder Judiciário, rompendo o equilíbrio que deve reinar, por mandamento constitucional – art. 2º da Magna Carta – entre os três Poderes da República.** [...]. (Grifo aposto)

Por tudo isso, parece indubitável, entre os estudiosos do assunto, ser o Poder Judiciário conivente com a mencionada situação de “inadimplência” dos precatórios. Acredita-se que assim se posicionam porque têm a oportunidade de observar várias decisões judiciais a esse respeito. A título de ilustração, a seguir se transcreve ementa de julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (www.stf.gov.br), *in verbis*:

Reclamação ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro em que se postula a cassação de ordem de seqüestro determinada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região com o objetivo de ver cumprido precatório judicial. 2. Precatário derivado de reclamação trabalhista. 3. Cumprimento da ordem cronológica dos precatórios. 4. Interpretação do art. 100, § 2º, em combinação com o art. 78, § 4º, do ADCT. 5. Violação ao conteúdo da decisão liminar proferida na ADI 1662 (Rel. Min. Maurício Corrêa), em que o STF teria **reconhecido que somente a hipótese de preterição no direito de precedência autoriza o seqüestro de recursos públicos**, a ela não se equiparando as situações de não-inclusão da despesa no orçamento, de vencimento do prazo para quitação e qualquer outra espécie de pagamento inidôneo, **casos em que ficaria configurado o descumprimento de ordem judicial, sujeitando o infrator à intervenção**. 6. Reclamação julgada procedente”. (Recl 2155 / RJ - RIO DE JANEIRO. RECLAMAÇÃO. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 02/09/2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 18-03-2005 PP-00048 EMENT VOL-02184-01 PP-00052). (Grifo aposto).

Pode-se dizer que o STF adota o entendimento de que é condenável o ato de descumprimento de decisão judicial proferida contra a Fazenda Pública quando este for voluntário e intencional (desrespeito ordem cronológica), determinando o seqüestro de recursos em prol do credor público (art. 100, § 2º, CF/88).

Ademais, constata-se o reconhecimento de certas situações de desrespeito à ordem judicial capazes de ensejar a intervenção no ente infrator. No entanto, diante do grande número de precatórios não pagos reclamando esse tratamento, não se tem notícia acerca da real adoção desse posicionamento pelo Poder Judiciário. De sorte que se pode inferir haver “tolerância” de sua parte com o tratamento

dispensado pelo Poder Executivo aos precatórios.

A esse respeito, escreve Marco Antonio Innocenti (2008), advogado em São Paulo. Membro da Comissão Especial de Precatórios da OAB/SP e da Comissão Nacional de Legislação do Conselho Federal da OAB, artigo, que se transcreve, em parte, a seguir:

[...] Na década de 90, o STF decidiu que a **intervenção federal nos estados não era viável para o cumprimento das dívidas judiciais**, ocasião em que a Suprema Corte sequer sinalizou com a possível aplicação de alguma espécie de sanção que pudesse demover os agentes políticos de sua intenção de não pagar precatórios, o que permitiu às entidades públicas devedoras simplesmente ignorar o cumprimento dos débitos que se arrastam até hoje em longas filas. (Grifo apostro).

Nesse contexto, figura o Poder Executivo como detrator do “Estado de Direito” em que está inserido, porquanto não se submete as suas próprias leis e às decisões judiciais, e, conseqüentemente, à divisão dos Poderes estabelecidos na Constituição Federal.

O Poder Judiciário, por seu turno, parece não ter cumprido adequadamente suas funções constitucionais no que diz respeito à questão dos precatórios, pelas razões anteriormente apontadas.

Por outro lado, Harada (2008), em seu artigo sobre: “Precatórios judiciais”, esclarece:

[...] Na prática, nenhum ente político vem cumprindo essa norma. Daí o acúmulo de precatórios referentes à década de 90. O poder público vem simplesmente lançando mão de verbas do exercício, para quitar precatórios do passado, razão pela qual, a moratória constitucional favorece os atingidos por ela e prejudica os que estão fora do regime de moratória, como é o caso dos credores por precatórios alimentícios. [...].

Referido autor ressalta a falta de comprometimento do Poder Público com as dívidas com precatórios, ocasionando, segundo ele, acúmulo de dívida pelo Estado (Fazenda Pública). Destaca, por outro lado, uma situação peculiar na atual sistemática do pagamento dos precatórios em atraso, referentes aos anos 90, permitida pelo disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais (ADCT), segundo o qual poderão esses débitos ser pagos em parcelas, em até 10 anos; e como não se aplica essa condição aos créditos referentes a salários, chamados de “precatórios alimentícios”, que apesar de terem precedência sobre os demais, não

estão sendo pagos como deveriam, justamente porque não se enquadram nesses parcelamentos adotados pelos entes devedores.

A Lei Complementar nº 101 (LRF), de 04/05/2000, por sua vez, ocupa-se do instituto do precatório. A redação do § 7º de seu art. 30 dispõe 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.”

Segundo Ghizzo e Rosa (2001, p. 162), “por esse dispositivo os valores não pagos são considerados como dívida consolidada, aumentando na contabilidade os números, ensejando o transbordamento dos limites máximos previstos, sujeitando, portanto, os gestores fiscais às sanções.”

Há que se indagar sobre as conseqüências do alegado desrespeito, por parte da Fazenda Pública, às decisões do Judiciário (precatórios) e do conseqüente crescimento da dívida consolidada (§ 7º, art. 30 LRF).

Acredita-se que essa situação justifica os números divulgados na mídia referentes aos precatórios não pagos, que, reitera-se, sugerem a existência de uma dívida pública significativa, capaz de comprometer as finanças públicas dos entes públicos devedores, a tal ponto de poder prejudicar seus investimentos que requeiram grandes volumes de recursos e prazos longos para seu pagamento, como a execução de obras e a aquisição de imóveis pelo Poder Público. Daí a importância da dívida consolidada - e de seu limite - para o desenvolvimento econômico do Estado, que não pode – ao menos não deveria – ter a questão dos precatórios como “pedra de tropeço”.

Lima (2003, p. 517) faz um alerta referindo-se aos limites da dívida consolidada, do qual se pode inferir que, mesmo de forma indireta, há a possibilidade de o ente público devedor sofrer punição pelo não pagamento de precatórios:

As sanções aos estados e municípios que ultrapassem os limites são significativas, implicando suspensão de transferências voluntárias. Seus administradores também sofrem sanções consideráveis caso não providenciem redução: detenção de três meses a três anos e inelegibilidade por cinco anos.

O ente público devedor que não cumpre com o seu dever de pagar os precatórios inscritos na LOA, ainda que não sofra com isso sanções judiciais de que

se falou anteriormente, poderá, mesmo que de forma indireta, frise-se, ser punido através dos ditames da LRF, pois essa prática implica em possível aumento do déficit público. Este, ao que se sabe, é rigorosamente combatido por aquela lei, eis que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

3.1 Uma questão pontual: “O escândalo da letras” em Santa Catarina

A questão da dívida com precatórios remete ao episódio conhecido nacionalmente como o “escândalo das letras”, ocorrido nos anos de 1996 e 1997, tendo como envolvidos, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Governo eleito em 1994, sob a responsabilidade do partido PMDB, e alguns de seus assessores. Foi ele relatado pelo jornalista catarinense Moacir Pereira em seu livro “**O golpe das letras**” (1997), do qual se extrairá algumas informações, a seguir postas:

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 33 do “Ato das Disposições Transitórias” (ADCT) dispôs:

Art. 33 Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluindo o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser paga em moeda corrente, com atualização, prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Poderão as entidades devedoras, para dar cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos da dívida pública, não computáveis para efeito do limite global de endividamento.

Parece clara a preocupação dos constituintes com a questão dos precatórios e, conseqüentemente, com os efeitos danosos às Finanças Públicas ocasionados pela dívida formada pela falta de seu pagamento. Tanto que, para evitar isso, permitiram a emissão de título da dívida, pelo ente devedor, sem que afetasse, contudo, o seu “limite global de endividamento”, e cujo valor arrecadado serviria para saldar suas dívidas pendentes na data da promulgação da Constituição em comento.

Todavia, alguns entes políticos e gestores públicos, na busca de soluções fáceis, a princípio, para os problemas referentes a sua gestão, elaboraram plano que

resultou no desvirtuamento do que dispõe o artigo da ADCT mencionado anteriormente. No Estado de Santa Catarina, segundo informações veiculadas na mídia e na obra de Pereira (1997), foi usado tal permissivo constitucional para o fim a que não se destinava: foram emitidos, irregularmente, títulos para pagar precatórios no valor de R\$ 605 milhões de reais, cujo dinheiro arrecadado foi utilizado para outros fins que não o estipulado.

A esse respeito, Oliveira (1997, *apud* PEREIRA, 1997, p. 19) escreve:

Por mais surpreendente que possa parecer, o desvio de recursos dos precatórios para o reforço do caixa encontrou uma grande tolerância por parte de numerosos senadores. Era como se governadores e prefeitos tivessem rasgado a Constituição por um motivo justo: a busca de recursos para enfrentar as agruras provocadas pelo caos financeiro. Quase todos os governadores e prefeitos que tinham desviado os recursos dos precatórios justificavam suas decisões baseados em motivos nobres: o pagamento do salário do funcionalismo [...].

Pelo visto, os envolvidos nessa situação de emissão irregular de títulos públicos procuraram apresentar “desculpas plausíveis” para justificar os seus atos, tais como o pagamento de folhas de salários, os investimentos na área da saúde, etc., e assim se livrarem das punições cabíveis. Mas foram “desmascarados” através das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), instaladas no Senado Federal e na Assembléia Legislativa catarinense, as quais revelaram a existência de um esquema de desvio de dinheiro público para o “caixa de entes particulares”, envolvendo funcionários públicos, *factoring*, bancos, corretoras de valores, empresas “laranjas” e doleiros nessa operação de emissão e negociação desses títulos públicos.

Pereira (1997, p. 136) sobre o caso em Santa Catarina escreve:

O Banco Central autorizou o registro no Cetip dia 22 de outubro de 1996 com mais uma atualização, o que somava R\$ 605 milhões e 143 mil. O Preço Único (PU) da data do edital passou a ser de R\$ 1.094,80.

Já que o governo do Estado contratou o Banco Vetor para assessorá-lo, o pressuposto seria de que garantisse no mercado a venda das 552;152 Letras do Tesouro **sem deságio**.

[]

Mesmo **com deságio imoral** o governo autorizou a colocação de 100% das Letras. 'Negócio da China' para o Banco Vetor, que ficou com um terço dos títulos para comercializar dentro de suas conveniências e interesses, além de monitorar ganhos abusivos de empresas 'fantasmas' e 'laranjas' no mercado secundário de títulos [...]. (Grifo apostro).

Neste trabalho monográfico, por suas características, não cabe uma análise

minuciosa a respeito do assunto em tela, portanto, mostra-se pequena parte dele, baseada no trabalho de Pereira (1997). Isso não retira, pensa-se, a sua importância neste estudo, na medida em que se presta a chamar a atenção sobre fatos envolvendo desvio de dinheiro público sob o manto do eterno problema com precatórios; refletindo, de certa forma, o descaso com que é tratado pelo Poder Público (Poder Executivo): mesmo quando o Poder Legislativo apresenta uma oportunidade para pagá-los (art. 33, ADCT), esta não é usada adequadamente.

A propósito, apresenta-se, a seguir, parte do cronograma indicando períodos e sucessões de fatos sobre o “escândalo das letras”, no âmbito catarinense, elaborado por Pereira (1997, p. 203 a 206):

12.06.1996	O Governo expede “Aviso” de licitação para contratação de instituição financeira especializada na emissão de Letras.
13.06.1996	O Governador Paulo Afonso Vieira envia a mensagem nº 1.254/96 à Assembléia Legislativa – Inicia a tramitação do projeto de Lei nº 138/96.
10.07.1997	Aprovação do projeto na Assembléia Legislativa.
11.09.1996	O processo das Letras de Santa Catarina é protocolado no Banco Central.
08.10.1996	O processo das Letras dá entrada no Senado.
16.10.1996	O vice-governador José Augusto Hulse, no exercício do Governo, envia ofício ao Banco Central confirmando a lista dos precatórios de Santa Catarina.
29.10.1996	O presidente do Banco Central pede ao governador Paulo Afonso Vieira prova dos precatórios pendentes de pagamento e lista desses precatórios ao presidente do Tribunal de Justiça.
19.11.1996	Presidente do Tribunal de Justiça, desembargador Napoleão Amarante, envia ofício ao Banco Central e Senado Federal revelando que não havia precatórios de 1988 pendentes de pagamento.
12.12.1996	Instalação da CPI da Assembléia Legislativa de Santa Catarina.
05.02.1997	Depoimentos na CPI do Senado do secretário Paulo Prisco Paraíso, do ex-secretário Oscar Falk e do assessor do BESC Carlos Eduardo Ferreira.
21.02.1997	Banco Central liquida 15 instituições financeiras envolvidas no escândalo dos títulos públicos. Banco Vetor na lista.
08.03.1997	Tribunal de Contas do Estado entrega relatórios às da Assembléia Legislativa e do Senado oficializando que não havia precatórios para pagar em 1988.
25.04.1997	Conselho Estadual da OAB decide impetrar pedido de impeachment contra o governador Paulo Afonso Vieira, secretário Paulo Prisco Paraíso e procurador geral do Estado, João Carlos Hoherndorf.
05.06.1997	Presidente da Assembléia Legislativa, deputado Francisco Kuster, anuncia comissão processante do impeachment

Quadro nº 04 – Cronograma dos períodos e sucessões fatos do “escândalo das letras”.

Fonte: Pereira (1997, p.203 a 206).

Sabe-se que tudo não passou disso. Os principais envolvidos nessa operação ilegal com títulos públicos não foram devidamente punidos, restando ao povo

catarinense esquecer o acontecido. A questão dos precatórios, essa ainda não saiu de cena.

3.2 Perspectiva de mudança no atual regime jurídico de pagamento dos precatórios - Proposta de Emenda Constitucional nº 12/2006.

Tramita no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição de nº 12/2006 (PEC nº 12/2006) (Emenda nº 1 – CCJ – Substitutivo), que em 27/06/08 encontrava-se na Coordenação Legislativa do Senado, esperando inclusão na “Ordem do Dia”, e, em 05/08/08, foi encaminhado ao Plenário.

Tem por objetivo alterar o atual sistema de pagamento dos precatórios, com as seguintes proposições: “Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 96 ao Ato das Disposições constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” (Emenda nº – CCJ – Substitutivo).

Cabe ressaltar a preocupação maior desta PEC: apresentar solução para o pagamento do grande número de precatórios a espera de pagamento e em atraso.

Por oportuno, discorrer-se-á, primeiramente, sobre o atual regime pagamento dos precatórios, constante na Constituição Federal:

- O artigo 100 dispõe:

- sejam os débitos pagos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios;
- sejam os valores referentes a precatórios obrigatoriamente incluídos nos orçamentos das entidades de direito público.
- Pagamento, pelo Presidente do Tribunal, “segundo as possibilidades do depósito” efetuado pelo ente público devedor.
- Possibilidade de seqüestro de dinheiro para pagamento credor (a pedido deste) exclusivamente para o caso de inobservância da ordem cronológica dos precatórios.

Com referência aos precatórios em atraso, tem-se:

- **O artigo 33**, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina o parcelamento em até 08 (oito) anos, a partir de 1º de julho de 1989, para pagamento em prestações anuais, iguais e sucessivas. Ocupa-se este

dispositivo dos precatórios pendente de pagamento na data da promulgação da CF/88.

- **O artigo 78**, do ADCT, determina o parcelamento em até 10 (dez) anos, a partir da data de promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 13/11/2000, para pagamentos em prestações anuais, iguais e sucessivas, dos créditos decorrentes de precatórios pendentes na data da promulgação desta Emenda, e de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

São excetuados: os créditos de pequeno valor; os de natureza alimentícia; os já parcelados na forma do art. 33.

É público e notório que esses dispositivos constitucionais, mormente os referentes aos artigos 33 e 78 acima mencionados, não foram - e não são - adequadamente cumpridos.

A esse respeito, pode-se ler no "Parecer de nº 588", de 2008, da CCJ do Senado Federal, tratando da PEC nº 12/2006, sob a relatoria do Senador Valdir Raupp, divulgado no "Diário do Senado Federal", datado de junho de 2008: "Além disso, deve ser registrado, por fundamental à análise dos modelos, que nem o primeiro, nem o segundo sistema de parcelamento foram cumpridos de maneira rigorosa, havendo, portanto, um largo estoque de precatórios parcelados e cujas parcelas não foram pagas".

Apresenta-se, a seguir, as principais inovações constantes da PEC nº 12/2006, estabelecendo-se, quando possível, paralelo com os dispositivos constitucionais vigentes sobre o assunto.

. No artigo 100, tem-se:

- Obrigatoriedade de inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento integral de seus débitos com precatórios.
- Atualmente, não há referência que se faça "pagamento do precatória em sua integralidade".
- Pessoas com 65 anos, ou mais, terão prioridade entre os que tiverem precatórios alimentícios a receber.
- Previsão de seqüestro de recursos do ente devedor também para o caso de "não-alocação orçamentária".
- Retirada previsão pagamento, pelo Presidente do Tribunal, "segundo as possibilidades de depósito".

- A obrigatoriedade de compensação de crédito com precatórios com débitos junto à Fazenda Pública devedora (precatórios). No momento, há previsão, no § 2º do art. 78 do ADCT, para essa compensação somente no caso de as prestações anuais pactuadas não serem liquidadas até o final do exercício a que se referem, quando então terão os credores o poder liberatório de pagamento de tributos junto à entidade devedora.

- . **No artigo 96, a ser acrescentado no ADCT, tratando de precatórios em atraso:**
 - Prioridade pagamento precatório pequeno valor, antes impossível em razão da ordem cronológica a ser observada. (Para as dívidas novas, constituídas após promulgação PEC 12/2006, valerá critério “pagamento ordem cronológica”).
 - Instituição “regime especial”, oferecendo duas opções de pagamento: **a)** pagamento passivo já existente em quinze anos, com reserva de recursos que devem corresponder, anualmente, ao saldo corrigido da dívida que sobrar dividido pelo número de anos restante para completar prazo regime especial; **b)** pagamento por meio do estabelecimento de reserva, representada pela aplicação de percentual fixo sobre a receita, variando esta de acordo com a proporção da dívida com precatório e a receita corrente líquida total (RCL), ou seja, sobre o somatório das receitas tributárias, de contribuições, das patrimoniais, das industriais, das agropecuárias, de serviços, das transferências correntes e de outras receitas correntes, apurada com a soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades, fazendo-se isso com algumas deduções: das parcelas entregues aos municípios pelo Estado, e das contribuições dos servidores para custeio de seu sistema de previdência. E, ainda, de receitas provenientes de compensação financeira. Para o Estado-membro, há sugestão de percentuais de, no mínimo, entre 0,6% e 2%.
 - Os entes devedores, que optarem pelo regime especial, deverão reservar recursos para pagamento da dívida, sob pena de não receberem transferências voluntárias da União.
 - Promoção leilões de deságio para grandes dívidas, oportunizando ao Poder Público pagar precatórios vencidos com descontos. Há previsão de que devam ocorrer por meio de “oferta pública a todos os credores habilitados junto o respectivo ente federativo devedor”. Assim, quem tiver um precatório vencido

e não pago poderá participar desses leilões, sendo que aqueles que oferecerem maior desconto (deságio) terão prioridade de pagamento. Contudo, somente poderão participar dos leilões os credores cujos precatórios não estejam pendentes de recurso judicial ou impugnação de qualquer natureza.

- Estabelece que o “Chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal”, caso não sejam os recursos necessários para o pagamento dos parcelamentos dos precatórios, segundo regime especial de pagamento adotado, de que trata esta PEC 12/2006.
- Prevê que o pagamento dos valores dos precatórios pendentes, até então, “independentemente de sua natureza, serão corrigidos pelo índice oficial de correção e percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. Atualmente, há previsão de “pagamento pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais” (art. 78, ADCT).

Pelo visto, o Poder Legislativo mostra-se, uma vez mais, disposto a apresentar soluções para a questão dos precatórios. Tanto que, atualmente, tramita no Congresso Nacional essa PEC nº 12/2006, que tem por objetivo, reitera-se, resolver o problema de pagamento de precatórios. Este, ao que parece, vem tomando grandes proporções.

Contudo, constata-se, na mídia, existirem vozes discordantes a respeito das mencionadas soluções propostas pelos legisladores.

A título de exemplo, transcreve-se parte artigo sobre Precatórios, publicado no Jornal Correio do Povo (RS), em 07/08/08, de autoria do presidente da Seccional da OAB do Rio Grande do Sul (2008):

[...] Enquanto isso, no Senado Federal, tramita, de forma açodada, imoral e traiçoeira, a proposta de emenda constitucional (PEC) 12/2006, que cria um balcão de negociações das dívidas. Na prática, oficializa o leilão dos precatórios - leia-se calote -, priorizando o direito a receber o pagamento àqueles que abrirem mão de maiores percentuais dos créditos que detêm. É um mecanismo que premia os devedores em detrimento da paga de direitos adquiridos. Nada há de mais condenável e desumano nas recentes criações do parlamento brasileiro para com as pessoas que esperam por seu pagamento - já determinado pela Justiça, cumpre frisar [...].

Com efeito, analisando-se essas poucas informações a respeito da PEC nº 12/2006, pode-se pensar na possibilidade de que não trarão suas propostas muito

avanço na solução do problema em tela. Percebe-se que, uma vez mais, o controle, do pagamento dos débitos judiciais em atraso, ficará com a própria Fazenda Pública devedora. Para esta, abrem-se-lhe alternativas para o manejo do pagamento em questão, mormente quanto ao do crédito de grande valor, sujeito que fica ao sistema de “leilões”. Isso poderá consagrar a desvalorização dos créditos originais com precatórios, em prejuízo de seus credores.

Por sua vez, Marco Antonio Innocenti (2008), Advogado em São Paulo. Membro da Comissão Especial de Precatórios da OAB/SP e da Comissão Nacional de Legislação do Conselho Federal, escreve:

[...] Aliás, persistindo essa paralisia do Judiciário frente ao Executivo, nem mesmo a PEC 12, projeto de emenda constitucional que tramita perante o Senado e que prevê a vinculação de receita dos governos para pagamento de precatórios, será cumprida no que se refere às mínimas garantias previstas em termos de sanção aos devedores e seus respectivos agentes políticos, mediante instrumentos coativos disponibilizados aos presidentes dos tribunais, pois, se não cumpre hoje funções correlatas já previstas na Constituição Federal e na legislação ordinária, também não cumprirá em nenhum outro cenário constitucional.

Parece prematuro emitir qualquer juízo de valor sobre a eficácia dessa nova sistemática para pagamento de precatórios ora proposta pela PEC nº 12/2006. Contudo, analisando-se essas poucas informações a seu respeito, há que se considerar a possibilidade de, apesar da boa intenção dos legisladores, esse caminho não venha realmente a representar muito avanço na solução do referido problema se os Poderes Executivo e Judiciário não cumprirem a parte que lhes cabe na “luta” contra as dívidas com precatórios.

Por outro lado, se essas propostas vingarem, haverá muitas mudanças no processo orçamentário, devendo o gestor do dinheiro público repensar suas estratégias de aplicação das receitas arrecadas, haja vista imposições a respeito de reservas de parte de sua “receita corrente líquida”, dentre outras exigências, sobre as quais se discorreu. Haverá, ainda, reflexos no âmbito da Contabilidade Pública, que deverá adaptar-se às exigências dos registros dessas inovações.

4. ANÁLISE DADOS QUANTITATIVOS DA DÍVIDA COM PRECATÓRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA NO TRIÊNIO: 2005, 2006 E 2007, ATRAVÉS DAS LDOs e LOAs E DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DO GOVERNO.

4.1 Generalidades

Mostra-se necessário, nesta oportunidade, observar o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) anuais, referentes aos exercícios de 2005, 2006 e 2007, de Santa Catarina, que estabelecem os requisitos básicos para pagamento dos precatórios.

A propósito, informa-se que a Constituição Estadual de Santa Catarina, de 1989, trata das Finanças Públicas, no Título VII, Capítulo I, artigos 115 e seguintes.

No art. 120, dispõe

Art. 120 – O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais serão estabelecidos em leis de iniciativa do Poder Executivo.

[...]:

§ 3º – A lei de diretrizes orçamentárias:

I – arrolará as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

II -orientará a elaboração da lei orçamentária anual;

[...]

art. 4º – A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente os Poderes do Estado, seus fundos, órgão e entidades da administração pública;

II – o orçamento de investimentos das empresas cujo controle seja, direta ou indiretamente, detido pelo Estado;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e fundos da administração pública a ela vinculados.

[...]

Pode-se notar que a Constituição Catarinense segue os mesmos parâmetros – como não poderia ser diferente - estabelecidos na Constituição Federal quando trata das “Finanças Públicas”, sobre as quais já se discorreu neste trabalho monográfico.

A partir de projetos de lei (proposta orçamentária), chegam-se ao PPA, a LDO e LOA, cujos processos devem se desenrolar com a observação de prazos legais pelos entes envolvidos.

A esse respeito, escreve Cruz (1988): “Cada esfera de governo tem o seu prazo específico, regulado pela Constituição ou pela Lei Orgânica, conforme for o caso.” A seguir, transcreve-se esquema traçado pelo autor em menção:

- Prazos para o Plano Plurianual em Diferentes Esferas de Governo:

Remessa ao Poder Legislativo	Prazo para o Poder Legislativo devolver ao Poder Executivo	Base Legal Vigente	Referência
PLANO PLURIANUAL – 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial (31 de agosto)	Até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado	Art. 35, ADCT, na Constituição Federal de 1988 combinado com o art. 57 da Constituição Federal	União
PLANO PLURIANUAL – 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato estadual (31 de agosto)	Até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado	Art. 35, ADCT, na Constituição Estadual de 1989 combinado com o art. 46 da Constituição Estadual	Estado de Santa Catarina
PLANO PLURIANUAL – 8 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato municipal (15 de abril)	Até 30 de maio do exercício em que for encaminhado	Art. 87, Resolução 811 de 03/12/2002 da Câmara Municipal de Florianópolis, combinado com o art. 47 da Lei Orgânica do Município	Município

Quadro nº 05 - Prazos processo legislativo PPA.

Fonte: Cruz (1988). (Grifos apostos).

– Prazos para a Lei de Diretrizes Orçamentárias nas Esferas de Governo:

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril)	Até 30 de junho do exercício em que for encaminhado	Art. 35, ADCT, na Constituição Federal de 1988 combinado com o art. 57 da Constituição Federal	União
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril)	Até 30 de junho do exercício em que for encaminhado	Art. 35, ADCT, na Constituição Estadual de 1989 combinado com o art. 46 da Constituição Estadual	Estado de Santa Catarina
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 6 meses antes do encerramento do exercício financeiro quando for ano de Plano Plurianual (30 de junho) e 4 meses antes	Até 30 de junho do exercício em que for encaminhado, independente de ser ano de apresentação do novo Plano Plurianual ou não.	Art. 87, Resolução 811 de 03/12/2002 da Câmara Municipal de Florianópolis, combinado com o art. 47 da Lei Orgânica do Município	Município

do encerramento do segundo período legislativo nos demais exercícios quando não for ano de Plano Plurianual. (15 de agosto)			
---	--	--	--

Quadro nº 06 - Prazos processo legislativo LDO.

Fonte: Cruz (1988). (Grifos apostos).

- Prazos para a Lei Orçamentária Anual nas Diferentes Esferas de Governo:

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro(31 de agosto)	Até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado	Art. 35, Lei Orgânica do Município de Florianópolis, combinado com o art.xxx	União
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – 3 meses antes do encerramento do exercício financeiro(30 de setembro)	Até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado	Art. 35, ADCT, na Constituição Estadual de 1989 combinado com o art. 46 da Constituição Estadual	Estado de Santa Catarina
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – 2 meses antes do encerramento do segundo período legislativo (15 de outubro)	Até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado	Art. 87, Resolução 811 de 03/12/2002 da Câmara Municipal de Florianópolis, combinado com o art. 47 da Lei Orgânica do Município	Município

Quadro nº 07 – Prazos processo legislativo LDO.

Fonte: Cruz (1988) (Grifos apostos).

Para a consecução dos objetivos desse trabalho monográfico, mostra-se dispensável abordar os PPAs, porquanto da análise das LDOs e das respectivas LOAs se extrai as informações necessárias para tanto.

As LDOs do Estado de Santa Catarina, anos 2005, 2006 e 2007, as quais, em respeito ao prazo estipulado na constituição estadual de 1989, tiveram o seu projeto de lei encaminhado, pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, no prazo de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril), e devolvido, por este último, até 30 de junho do mesmo exercício em que foi encaminhado, como se infere da leitura do quadro nº 7 acima colocado.

Referidos projetos, após aprovados, transformaram-se em Leis Estaduais – LDOs, as quais tratam das diretrizes para a elaboração das LOAs dos anos seguintes, como segue:

- a) LDO nº 13.095, de 09/08/2004 - LOA de 2005, nº 13.327/2005.
- b) LDO nº 13.454, de 25/07/2005 - LOA de 2006, nº 13.672/2006
- c) LDO nº 13.849, de 31/10/2006 - LOA de 2007, nº 13.969/2007

Nas LDOs acima mencionadas constam orientações para pagamento das despesas com precatórios, observando o que sobre isso prescreve a Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989. (art. 81), que guarda consonância com o art. 100 da CF/88, do qual já se tratou neste estudo.

Ressalte-se que, nas LDOs em menção, há observância ao que preceitua a LRF, em seu artigo 10, que dispõe:

art. 10 – 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.

Portanto, para facilitar o controle da ordem cronológica exigida para o pagamento dos precatórios, as LDOs prevêm, mesmo quando da inclusão de sua dotação na proposta orçamentária, sejam feitas as seguintes especificações: I – número do processo; II – número do precatório; III – data da expedição do precatório; IV – nome do beneficiário; V – valor a ser pago; VI – unidade ou órgão responsável pelo débito.

De acordo com nosso sistema constitucional, reafirma-se, a lei orçamentária anual deve ser elaborada de acordo o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Da mesma forma que esta, tem um projeto de lei (proposta orçamentária), que após aprovada pelo Poder Legislativo, torna-se lei – a LOA.

Nas LOAs de Santa Catarina, anos 2005, 2006 e 2007, acima declinadas, constam de dotações destinadas ao pagamento de sentenças judiciais (precatórios), consoante disposições nas respectivas LDOs.

4.2. Precatórios junto à Fazenda Pública de SC

A partir deste momento, ocupar-se-á da análise de dotações destinadas ao pagamento de precatórios, cujos valores (dados) e informações foram colhidos junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Santa Catarina (SPG) e ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC); bem como extraídos dos “Balanços Patrimoniais – Consolidado Geral” e de seus anexos (Lei nº 4.320/64), de responsabilidade da Diretoria de Contabilidade Geral – DCOG, da Secretaria de Estado da Fazenda (www.tce.sc.gov.br):

Apresentar-se-á valores sem especificar nomes das entidades ou órgãos devedores, pois é de interesse deste estudo mostrar o montante e o tratamento (pagamento) dos precatórios no âmbito da Fazenda Pública de Santa Catarina e do TJSC.

**LOA 2005: - DESPESA AUTORIZADA X DESPESA REALIZADA – CONSOLIDADO GERAL
(ANEXO 11, LEI Nº. 4.320/64)**

ITEM	TÍTULOS	CRÉDITO				EMPENHADA NO EXERCÍCIO
		ORÇADO	SUPLEMENTADO	ANULADO	TOTAL	
319091	sent.judiciais	53.947.688,00	67.156.916,00	75.448.734,38	45.655.870,52	45.447.398,35
339091	sent.judiciais	30.693.679,00	5.024.098,97	17.108.568,67	18.609.209,30	15.746.711,71
44909	sent.judiciais	9.329.309,00	2.851.319,58	5.165.199,33	7.015.429,25	7.014.589,25
TOTAIS					71.280.509,07	68.208.699,31

Quadro nº 08 - Dotações precatório LOA 2005.

Fonte: Relatório Técnico Consolidado Geral da Diretoria de Contabilidade Geral -DCOG, da SEF, exercício 2005.

**LOA 2006: - DESPESA AUTORIZADA X DESPESA REALIZADA – CONSOLIDADO GERAL
(ANEXO 11, LEI Nº. 4.320/64)**

ITEM	TÍTULOS	CRÉDITO				EMPENHADA NO EXERCÍCIO
		ORÇADO	SUPLEMENTADO	ANULADO	TOTAL	
319091	sent.judiciais	11.423.377,00	553.540,89	10.711.969,83	1.264.948,06	1.230.019,73
339091	sent.judiciais	152.784.822,00	9.348.179,81	100.436.683,95	61.696.317,86	44.166.733,42
449091	sent.judiciais	5.064.003,00	870.000,00	5.712.803,78	221.199,22	220.199,22
TOTAIS					63.182.465,14	45.616.952,37

Quadro nº 09 – Dotações precatórios LOA 2006.

Fonte: Relatório Técnico Consolidado Geral da Diretoria de Contabilidade Geral -DCOG, da SEF, exercício 2006.

**LOA 2007: - DESPESA AUTORIZADA X DESPESA REALIZADA – CONSOLIDADO GERAL
(ANEXO 11, LEI Nº. 4.320/64)**

ITEM	TÍTULOS	CRÉDITO				EMPENHADA NO EXERCÍCIO
		ORÇADO	SUPLEMENTADO	ANULADO	TOTAL	
319091	sent.judiciais	98.075.547,00	32.790.637,18	83.100.000,00	47.766.184,18	33.699.115,30
339091	sent.judiciais	76.797.995,00	162.679.066,98	106.182.136,60	133.294.925,38	60.180.102,12
449091	sent.judiciais	3.679.782,00	190.224,28	1.572.080,68	2.297.925,60	140.815,51
TOTAIS					183.359.035,10	94.020.032,93

Quadro nº 10 – Dotações precatórios LOA 2007.

Fonte: Relatório Técnico Consolidado Geral da Diretoria de Contabilidade Geral -DCOG, da SEF, exercício 2007.

Para análise desses dados, faz-se necessário prestar alguns esclarecimentos.

De acordo com informações obtidas junto à Secretaria de Estado de Planejamento (SPG) e ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), atualmente, estão sendo pagos precatórios referentes aos exercícios de 2000 e 2001, em obediência à ordem cronológica estabelecida por força de lei (art. 100, § 2º, CF/88 e art. 81, § 2º, CE/89).

Com isso, pode-se inferir que não houve pagamento dos precatórios (sentenças judiciais) incluídos nas LOAs de 2005, 2006 e 2007, muito embora tenham alguns valores sido empenhados. Portanto, não ocorreu a execução orçamentária, nos exercícios 2005, 2006 e 2007, quanto aos precatórios (sentenças judiciais).

Por outro lado, observa-se, nas tabelas acima postas, que os precatórios (sentenças judiciais) inscritos nas LOAs (2005, 2006 e 2007) referem-se tanto às despesas corrente como às de capital. De acordo com os códigos utilizados indicando, inclusive, níveis na categoria econômica da despesas, segundo dispõe a Portaria 163/01 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tem-se:

CODIFICAÇÃO: 319091

CATEGORIAS ECONÔMICAS :	3 – Despesa Corrente
Natureza da despesa	1 – Pessoal e Encargos Sociais
Modalidades de aplicação.....	90 – Aplicações Diretas
Elementos de despesa	91 – Sentenças judiciais

Quadro nº 11 – Despesa corrente – Pessoal e encargos sociais.

Fonte: Lei nº 4.320/64 e Portaria nº 163/2001.

CODIFICAÇÃO: 339091

CATEGORIAS ECONÔMICAS :	3 – Despesa Corrente
Natureza da despesa	3 – Outras despesas correntes
Modalidades de aplicação.....	90 – Aplicações Diretas
Elementos de despesa	91 - Sentenças judiciais

Quadro nº 12 – Despesa corrente – Outras despesas correntes.

Fonte: Lei nº 4.320/64 e Portaria nº 163/2001.

CODIFICAÇÃO: 449091

CATEGORIAS ECONÔMICAS :	4 – Despesa de Capital
Natureza da despesa	4 – Investimentos

Modalidades de aplicação.....:	90 – Aplicações Diretas
Elementos de despesa	91 - Sentenças judiciais

Quadro nº 13 – Despesa corrente – Outras despesas correntes.

Fonte: Lei nº 4.320/64 e Portaria nº 163/2001.

Destaca-se, a seguir, os valores das dotações destinadas ao pagamento dos precatórios inscritos nas LOAs em menção, segundo a categoria econômica (ver quadros nºs. 11, 12 e 13).

CATEGORIAS ECONÔMICAS					
LOA	DESPESAS CORRENTES		DESPESAS DE CAPITAL		Totais Dot.. finais
	Dotação inicial	Dotação final	Dotação inicial	Dotação final	
2005	84.641.367,00	64.265.079,65	9.329.309,00	7.015.429,25	71.280.508,90
2006	164.208.199,00	62.961.265,92	5.064.003,00	221.199,22	63.182.465,14
2007	174.873.542,00	181.061.109,50	3.679782,00	2.297.925,60	183.359.034,60

Quadro nº 14 – Dotações Despesas Correntes e de Capital e respectivos empenhos

Fonte: Relatórios Técnico Consolidado Geral da Diretoria de Contabilidade Geral -DCOG, da SEF, exercícios 2005, 2006 e 2007.

Ao analisar o quadro acima (nº 14), observa-se que os débitos com precatórios referentes às Despesas Correntes (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes) são superiores aos das Despesas de Capital (investimentos).

Ademais, é pertinente ressaltar o fato de que as dotações iniciais, que correspondem – ou ao menos deveria – às requisições de pagamento que o Presidente do Tribunal de Santa Catarina encaminha à Secretaria de Estado de Planejamento (SPG) para que, obrigatoriamente, conste nas LOAs (art. 81, § 3º, Constituição Estadual de 1989) são visivelmente alteradas.

Os quadros de nºs. 08, 09 e 10, dessa feita, mostram que são todas as dotações iniciais referentes a precatórios suplementadas. Isso significa que recebem um reforço para atender, a princípio, a necessidade de se efetuar pagamento de quantia maior em relação àquela antes prevista, a teor do contido no art. 41, I, da Lei nº 4.320/64. Contudo, essas dotações “reforçadas” são, em seguida, anuladas em grande parte. Além do que, os valores resultantes dessas operações não são ao menos integralmente empenhados.

Acredita-se que essas atitudes não estão de acordo com os ordenamentos legais vigentes para o pagamento de precatórios, revelando, salvo melhor juízo,

“burla” ao que a seu respeito é determinado. Há inclusão (obrigatória) no orçamento anual de verba necessária ao seu pagamento (art. 81, § 3º, CE/89), mas após aprovação das LOAs, as dotações originais não são utilizadas como deveriam, sendo em grande parte anuladas e, provavelmente, utilizadas para pagamento de despesas outras que não precatórios.

Em suma, essa situação parece inadequada, referindo-se às LOAs de 2005, 2006 e 2007, mormente porque ocorrem, primeiramente, suplementação das dotações iniciais para pagamento de precatórios e, em seguida, anulação de grande parte dos valores apurados; não se realizando, portanto, o devido pagamento dos precatórios inscritos nessas LOAs.

É certo que essas atitudes não condizem com os preceitos constitucionais (federalis e estaduais) que cuidam de precatórios, e desatendem, ainda, determinações contidas nas LDOs respectivas, que a esse respeito (precatórios) predizem: “Os recursos alocados na Lei Orçamentária, com destinação prevista neste artigo, não poderão ser cancelados para abertura de créditos adicionais com outra finalidade”.

Há que se registrar, também, que a falta de pagamento, retro mencionada, redundando na obrigação da inscrição desses valores empenhados em “Restos a Pagar”, como segue:

Exercício	Restos a Pagar
2005	68.298.699,31
2006	45.616.952,73
2007	94.020.032,93

Quadro nº 15 – Restos a pagar LOAs 2005, 2006 e 2007.

Fonte: Relatório Técnico Consolidado Geral da Diretoria de Contabilidade Geral -DCOG, da SEF, exercícios 2005, 2006 e 2007.

Contudo, sabe-se, esses “Restos a Pagar” não foram (e não serão) pagos no final dos exercícios financeiros seguintes aos de suas inscrições; pois, em respeito a já mencionada ordem cronológica de pagamento dos precatórios, estão sendo pagos, atualmente, os referentes aos dos orçamentos de 2000 e 2001.

Por conseguinte, nos Balanços Patrimoniais (BP), exercícios 2005, 2006 e 2007, pode-se verificar a contabilização desses precatórios não pagos sob a rubrica

“Passivo Exigível a Longo Prazo – Obrigações a Pagar”. Senão vejamos:

Exercício BP	Passivo Exigível a Longo Prazo Obrigações a Pagar	Porcentagem em relação Total Passivo
2005	<i>*nihil</i>	<i>*Nihil</i>
2006	328.514.281,38	2,98%
2007	398.418.694,73	1,08%

Quadro nº 16 – Balanços Patrimoniais LOAs 2005 a 2007 – Passivo Exigível a Longo Prazo

Fonte: Relatório Técnico Consolidado Geral da Diretoria de Contabilidade Geral - DCOG, da SEF, exercícios 2005, 2006 e 2007 * Ver Anexos.

Nota-se que houve um acréscimo no montante da dívida, de 2006 para 2007, na ordem de R\$ 69.804.413,40 (sessenta e nove milhões, oitocentos e quatro mil, quatrocentos e treze reais e quarenta centavos), muito embora esse aumento não tenha refletido negativamente na sua relação com o seu Passivo Total, pois apresentou uma queda de 1,9% (2,98% - 1,08%) no exercício de 2007.

Saliente-se que, uma vez não pagos, os precatórios inscritos nos orçamentos anuais são considerados parte integrante da dívida líquida do ente público devedor.

Nesse sentido, reitera-se, a lei complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece a integração do precatório não pago na dívida líquida, conforme dispõe o seu artigo 30, parágrafo 7º, *in verbis*:

"Art. 30 [...]

[...]

§ 7o. 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".

A propósito, a dívida consolidada (interna e externa) de Santa Catarina, na qual constam, dentre outras obrigações (operações de crédito, obrigações tributárias, etc.) dos “precatórios a pagar”, apresentam os seguintes valores:

Saldo em 2005	Saldo em 2006	Saldo em 2007
10.591.589.119,25	10.919.318.322,64	37.355.285.018,59

Quadro nº 17 – Dívida Consolidada SC, exercícios 2005 a 2007.

Fonte: Relatório Técnico Consolidado Geral da Diretoria de Contabilidade Geral -DCOG, da SEF, exercícios 2005, 2006 e 2007.

A esse respeito se lê, nos Relatórios Técnico Consolidado Geral, da Diretoria da Contabilidade Geral (DCOG), da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) (www.tce.sc.gov.br), nas “Análises dos Balanços”, exercícios 2005, 2006 e 2007:

A dívida fundada interna e externa do Estado de Santa Catarina encerrou o **ano de 2005** com o saldo de R\$ 10.591.569.119,25, que representa um acréscimo de R\$ 594.609.682,70 aproximadamente 5,95% em relação ao ano de 2004.

[]

A Dívida Consolidada Líquida que a término **de 2006** totalizava R\$ 8.030.930.070,18, fechou o ano de 2007 em R\$ 7.677.816,99, o que resultou numa queda de 4.40% (R\$ 353.113.388,19). A Resolução do Senado Federal nº 40/2001 estabelece que os Estados podem comprometer com Dívida Consolidada Líquida – DCL até 200% de sua Receita Corrente Líquida – RCL. No estado de Santa Catarina esta relação (DCL/RCL), encerrou o exercício de 2006 em 108,87%, e ao término de **2007** apresentou uma grande queda, sendo reduzida para 90,34% da RCL, demonstrando que o Estado apresenta capacidade de endividamento, visto que se encontra abaixo do limite legal.

Cumpre esclarecer que, para a apuração do grau de endividamento do ente estatal, seguem-se as orientações dispostas na Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, a qual estabelece como parâmetro para isso a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Segundo essa Resolução, a DCL nada mais é do que a “dívida pública consolidada deduzida as disponibilidades do caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”. Estabelece, ainda, que o comprometimento com a DCL deve ser de até 200% da RCL do ente estatal.

Por isso dos valores informados pela Diretoria de Contabilidade Geral (DCOG), da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), declinados anteriormente, dando conta de que, em 2006 e 2007, as relações das DCL/RCL eram de 108.87% e 90,34%, respectivamente, demonstrando a capacidade de endividamento do Estado de Santa Catarina de 91,13% e 109,66% das RCL, não obstante os números apresentados acima acerca de sua Dívida Consolidada. Isso revela, segundo a SEF, que o montante de seus débitos com precatórios não está a comprometer a sua capacidade de endividamento, tão importante para o desenvolvimento do Estado como um todo, nem suas Finanças.

O credor público, ante essas notícias acerca das Finanças de Santa Catarina, poderá querer saber o porquê do não cumprimento, pelo Poder Executivo, das sentenças judiciais (precatórios) que lhes dizem respeito.

Por outro lado, tem-se comentário emitido pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) (www.tce.sc.gov.br), em seu Parecer sobre as contas do Governo, exercício de 2006 (p. 11), indicando os malefícios advindos dessa situação de não pagamento dos precatórios, cujo teor transcreve-se abaixo:

O TCE concluiu que em 2006 o Governo catarinense teve um déficit financeiro de R\$ 140,34 milhões. O valor é influenciado principalmente pelo peso de R\$ 312 milhões de precatórios – dívidas de decisões judiciais que já transitaram em todas as instâncias e estão apenas à espera de pagamento. **O Governo chegou a identificar esse valor como passivo de longo prazo**, o que foi questionado pelo TCE que, em sua análise, **reclassificou essas obrigações como dívidas de curto prazo**. Segundo a legislação, esse é um passivo de curto prazo que deve ser incluído nos chamados restos a pagar e figurar entre as dívidas com prazo de vencimento de até 12 meses.

Para quem não entende nada de contabilidade pública, uma informação como essa pode parecer apenas chateação de contador. Na prática, porém, a ocorrência de déficits financeiros como o de 2006 tem um significado importante.

Para simplificar as coisas, pode-se traçar um paralelo com uma empresa – o supermercado do bairro, por exemplo. Digamos que o dono do tal varejo encerre o ano com R\$ 10 mil em caixa ou em cheques pré-datados para até dali a seis meses. Ao mesmo tempo, há dívidas vencidas ou a vencer com fornecedores de R\$ 18 mil. Ele pode até pagar todas as contas em dia, mas terá o orçamento do ano comprometido por pendências que restaram dos 12 meses anteriores e pode ser obrigado a deixar de lado projetos de ampliação.

Com o Governo ocorre a mesma coisa. Quando rola dívidas de um ano para o outro, o administrador público compromete recursos futuros que ainda serão arrecadados. Assim, uma obra prevista para 2007 pode continuar no papel porque o dinheiro necessário para sua realização foi gasto no pagamento de precatórios ou qualquer outras dívidas em anos anteriores.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina se insurge contra a prática verificada na Contabilidade Pública do Governo de Santa Catarina em relação ao tratamento das dívidas com precatórios, as quais deveriam figurar, nos seus Balanços Patrimoniais, na rubrica “Obrigações de Curto Prazo” e não na de “Longo Prazo” como vem ocorrendo.

Parece ter chegado esse TCE a conclusão de haver desrespeito à legislação vigente que ordena constem aquelas dívidas em “restos a pagar”, a serem pagas dentro de até 12 (doze) meses após sua inscrição. Quando então, observada essa orientação, ter-se-ia uma mudança na avaliação da situação de suas Finanças. Com obrigações a serem cumpridas em “curto prazo”, restam menos recursos para se aplicar em investimentos, ou seja, em desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.

Por fim, há que se destacar que o montante da dívida com precatórios do Estado de Santa Catarina, até 31/12/2007, é de R\$ 398.418.694,73 (trezentos e

noventa e oito milhões, quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e noventa e quatro reais e setenta e três centavos), segundo se verifica no seu Balanço Patrimonial, exercício de 2007, no título “Obrigações Exigíveis a Longo Prazo – Obrigações a Pagar”; representando 01% (um por cento) (398.418.694,73/ 37.355.285.018,59) da dívida consolidada registrada nesse período.

4.3 Precatórios junto ao Tribunal do Estado de Santa Catarina (TJSC)

Vale lembrar que, cumpridos os estágios empenho, liquidação e pagamento de precatórios, a Fazenda Pública envia (consigna) os devidos recursos para o TJSC para que seu Presidente determine o “pagamento segundo as possibilidades do depósito” (§ 4º, art. 81, da CE/89).

Atualmente, como já foi afirmado anteriormente, admite-se seja feito depósito de recursos para pagamento de precatórios que não corresponda aos que, obrigatoriamente, foram incluídos (para pagamento) na LOA (§ 1º, art. 100, CF/88 e § 3º, art. 81, CE/89). Portanto, resta ao Presidente do TJSC efetuar mencionado pagamento de acordo com os recursos disponíveis, respeitando, isto sim, a ordem cronológica de apresentação dos precatórios (§ 1º, art. 100, CF/88 e e § 2º, art. 81, CE/89).

Razões por que, até o presente momento, estão sendo pagos os precatórios referentes aos exercícios de 2000 e 2001, segundo informações obtidas junto ao Diretor de Orçamento da Secretaria de Estado de Santa Catarina. Informações essas confirmadas após análises dos dados constantes do quadro “Precatórios pendentes no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina em 31/12/2008”, fornecido pela Chefia da Divisão de Precatórios do TJSC, como segue:

PRECATÓRIOS PENDENTES NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
EM 31/12/2007

ÓRGÃO	NATUREZA	ORÇAMENTOS	VALOR EM R\$
Estado SC	Alimentar	2000 – 2008	157.601.677,58
	Patrimonial	2000 – 2008	69.337.547,61
Autarquias SC	Alimentar	2000 – 2008	130.111.919,98
	Patrimonial	1999 – 2008	28.800.944,70

TOTAL		385.852089,70
-------	--	---------------

Quadro nº 18 – Precatório pendentes no TJSC

Fonte: Diretoria de Orçamento e Finanças, Divisão de Precatórios, do TJSC.

Esses foram os únicos dados obtidos junto ao TJSC, pois até o encerramento deste trabalho monográfico não conseguiu a autora, por entraves burocráticos, os que haviam sido requeridos, através envio de ofício, junto a sua Presidência.

Portanto, faz-se necessário prestar alguns esclarecimentos a seu respeito.

Em conversa mantida com a chefia da Divisão de Precatórios do TJSC, soube-se que a Fazenda Pública, nos últimos anos, vem depositando recursos para pagamento de precatórios, em média, na ordem de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) e, frise-se, em obediência a sua ordem cronológica, estão sendo pagos os referentes às LOAs de 2000 e 2001. Em 2005, por exemplo, tem-se um repasse, para essa finalidade, no montante de R\$ 4.750.000,00 (quatro milhões e setecentos e cinquenta mil reais), conforme dados colhidos no “Parecer” emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sobre as Contas do Governo (www.tce.sc.gov.br).

Por último, pode-se inferir que a diferença entre os valores apresentados no Balanço Patrimonial Consolidado, rubrica “Passivo Exigível a Longo Prazo – Obrigações a Pagar”, exercício 2007, no importe de R\$ 398.418.694,73 (trezentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e noventa quatro reais e setenta e três centavos). e o saldo apresentado pelo TJSC, **posição de 08/07/2008**, no valor de 385.852.089,70 (trezentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e cinquenta e dois mil, oitenta e nove reais e setenta centavos), muito provavelmente, deve-se ao fato de que nele constam valores referentes a pagamentos e inclusões ocorridos no exercício de 2008, sobre o qual não se tratou neste trabalho monográfico.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1. Considerações finais

Retoma-se o objetivo geral traçado para este trabalho monográfico, apresentado quando de sua proposta: Análise da situação e do tratamento dos precatórios junto à Fazenda Pública do Estado de Santa Catarina, dos exercícios 2005, 2006 e 2007,

visando-se a evidenciação dos reflexos percebidos nas suas Finanças em decorrência do que se poderia verificar.

Acredita-se ter sido alcançado esse objetivo, que se materializou através de pesquisas bibliográficas, análise de documentos legais e, ainda, de informações obtidas em consultas feitas diretamente aos órgãos envolvidos com as questões em tela. Isso possibilitou fossem apresentadas considerações e propostas de soluções a respeito dos problemas surgidos a partir do não pagamento de precatórios pela Fazenda Pública devedora, mormente pela de Santa Catarina, tema principal deste estudo.

Quanto aos objetivos específicos, há que se admitir, foram parcialmente atingidos. Em função de entraves burocráticos ainda encontrados em alguns órgãos públicos, o princípio da publicidade e a transparência, que devem prevalecer quando no trato de dados e informações que dizem respeito à coisa pública, são ignorados. Por conta disso, não se obteve material suficiente para indicar, adequadamente, o volume de precatórios e o fluxo de seu pagamento junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina. (TJSC).

No mais, quer se destacar aqui a importância da pesquisa e análise da situação dos precatórios no Estado de Santa Catarina, porquanto tem reflexos em suas Finanças e, por conseguinte, na sua capacidade de atender às necessidades coletivas de seus governados.

Neste estudo, foi o Orçamento Público evidenciado como instrumento de realização das propostas do Governo em prol do bem comum, e exaltada a sua ligação com o princípio democrático e com a divisão dos Poderes do Estado Brasileiro. Por onde se concluiu ser a vontade popular considerada através dos representantes eleitos para tratarem de questões relacionadas com o seu bem estar. Estas são traduzidas nos projetos de leis orçamentárias apresentadas pelo Governo (Poder Executivo), que, após aprovados pelo Poder Legislativo, passam a ser o PPA, LDO e LOA, norteadoras das ações governamentais, que a elas devem estar atreladas.

Examinando-se as LDOs e suas LOAs, bem como seus Balanços Patrimoniais e seus anexos respectivos, exercícios de 2005, 2006 e 2007, do Estado de Santa Catarina, pôde-se perceber, notadamente com relação aos precatórios, que as dotações autorizadas para pagamento dessas despesas não são, em grande

parte, realizadas; assim como, se empenhadas, não são pagas no tempo devido. Tanto é comum essa prática, que passam a integrar a sua dívida pública consolidada, representada, por exemplo, no Balanço Patrimonial Consolidado, rubrica “Passivo Exigível a Longo Prazo – Obrigações a Pagar – Precatórios a Pagar”, exercício 2007, no importe de R\$ 398.418.694,73 (trezentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e noventa quatro reais e setenta e três centavos).

Sobre isso, considerações e opiniões de diversos autores e estudiosos do assunto foram apresentadas, bem como do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), as quais são uníssonas no sentido de que falta conscientização do Governo para a importância de dar cumprimento aos seus precatórios (sentenças judiciais), a fim de que afaste a possibilidade da formação de dívidas capazes de comprometer suas Finanças e, conseqüentemente, os investimentos necessários à implementação das ações do Governo.

Inobstante as Constituições Federal (art. 100) e de Santa Catarina (art. 81), assim como a LRF, tratarem do pagamento dos precatórios, estabelecendo, inclusive, sanções para o caso de descumprimento de seus dispositivos, pôde-se verificar que o Poder Executivo costumeiramente não os observa, caracterizando essa atitude sua como de desrespeito ao “Estado de Direito” vigente no Brasil, ao qual deveria se submeter.

Ademais, no presente trabalho monográfico, ficou retratada a insatisfação dos mencionados tratadistas com a atuação do Poder Judiciário quando este não age com o devido rigor ante essa insubmissão do Poder Executivo, o que pode contribuir para que se sinta à vontade para assim proceder.

Da mesma forma, registrou-se o pessimismo dos autores pesquisados para esse estudo, ao comentarem a Proposta de Emenda à Constituição nº, 12/2006, em tramitação no Congresso Nacional. Esta cuida de novas propostas para pagamento dos precatórios que, se aprovada na forma em que está sendo apresentada, alterará o artigo 100 da Constituição Federal e acrescentará o artigo 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitória (ADCT), instituindo o “regime especial” e a “forma de leilão” para pagamento de precatórios, dentre outras soluções.

Essa PEC tem causado muita polêmica entre os envolvidos com essa questão, não só pelo fato de poder representar uma desvalorização dos créditos com precatórios, o que vem a favorecer a Fazenda Pública devedora; mas também

pelo fato de não acreditarem que os Poderes Executivo e Judiciário apresentem, também, as necessárias mudanças nas suas posições a respeito do assunto em tela, sem as quais quaisquer dispositivos legais nesse sentido tornam-se inaplicáveis.

Todavia, pensa-se, só o tempo dirá se essas propostas, se aprovadas, irão alcançar os objetivos a que se propõem, ou seja, resolver os problemas relacionados com o pagamento de precatórios, que por sinal atingem os entes das três esferas do Governo (federal, estadual e municipal), principalmente os Estados-Membros e os Municípios, cujas dívidas somam, atualmente, em torno de R\$ 100. bilhões, segundo informação veiculada na mídia.

Por fim, entende-se que dúvida alguma resta de que algo tem de ser feito a esse respeito. Pelo visto, vêm os problemas relacionados com o pagamento de precatórios se agravando a cada dia, levando ao descrédito os governados quanto ao modo pelo qual o dinheiro público está sendo gerido: Será o Orçamento Público mera peça de ficção?

5.2 Recomendações para futuros trabalhos

Sobre precatórios, existem várias questões, além das que foram abordadas no presente trabalho, que comportam interessantes trabalhos de pesquisa e análise de material a seu respeito, por estarem relacionadas com Finanças Públicas, e conseqüentemente, com aplicação do seu dinheiro, do contribuinte.

Razões por que se recomendam outros estudos nesta área, tais como:

- a) Analisar o hábito e a prática da Fazenda Pública catarinense em admitir a compensação de pagamento de débitos com tributos junto ao ente público devedor com precatórios;
- b) detalhar as anulações das dotações (originais) orçamentárias para pagamento de precatórios e identificar o seu novo destino: para onde foram remanejadas, ou se passaram a constar como “dotações estornadas”, e
- c) aplicar entrevista nos órgãos gestores do Poder Executivo e de Controle Externo Estadual (TCE), a fim de elucidar a receptividade da prática usual com precatórios, detectada por essa monografia, ou seja, pagar aquém do que foi

estabelecido na LOA, em razão dos dispositivos das Constituições Federal (art. 100) e catarinense (art. 81).

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8.ed., São Paulo: Atlas, 1995.

BARROS, Luiz Celso de. **Responsabilidade Fiscal e Criminal**. São Paulo: EDIPRO, 2001.

BEUREN, Maria Ilse et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade**. 3. Ed., São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In Código de Processo Civil e Constituição Federal. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Lei nº. 4.320/64**. In Legislação Brasília – DF, 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 08 de ago.de 2008.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

_____. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em 28 de nov. de 2008.

_____. Congresso. Senado. Resolução nº 40, de 2001. Estabelece limites para o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) dos Estados com dívida consolidada. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 de nov. de 2008.

_____. Projeto de Emenda à Constituição de nº 12/2006 – **Parecer nº 588, de 2008, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 de out. de 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2155 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Brasília, 02 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 10 de ago. de 2008.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: Atlas, 1988.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: lei complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000**. 5 ed., 2. reimp. São Paulo:Atlas, 2006.

_____, **Comentários à Lei nº 4.320/64**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

DEODATO, Alberto. **Manual de Ciências das Finanças**. 21. ed., São Paulo: Saraiva, 1987.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

GHIZZO, Affonso Neto, ROSA, Alexandre. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

HARADA, kiyoshi. **Precatórios Judiciais – constituição de fundo para o seu pagamento**. Disponível em: <<http://www..memes.com.br>>. Acesso em 08 ago. de 2008.

INNOCENTI, Marco Antônio. **Os precatórios e o Poder Judiciário**. Disponível em: <<http://www.innocenti.com.br/matéria.aspx?id=10646>>. Acesso em 08 de ago. de 2008.

LIMA, Ediberto Carlos Pontes. **Tópicos especiais de finanças públicas**. Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

MARTINS, Catharino José. **Precatórios**. São Paulo: Ltr, 2000.

MEDEIROS, Otávio Ladeira de. **Dívida Pública como indicador de sustentabilidade e sinalizador de Política Governamental**. Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1987.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MUNIZ FILHO, Orestes. **Artigo sobre precatórios**. Comissão de Precatórios da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.oabr.org.br>>. Acesso em 04 de mar. de 2008.

NASCIMENTO, Tupinambá M. C. do. **Da tributação e do Orçamento**. Rio de Janeiro: Aide, 1989.

Ordem dos Advogados do Brasil. **Artigo sobre precatório**. Presidência da Seccional da OAB do Rio Grande do Sul. Artigo sobre precatórios.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed., São Paulo: 2006.

PEREIRA, Moacir. **O golpe das Letras**. Florianópolis: Insular, 1997.

SALOMON, Décio Vieira. **Como Fazer uma monografia**. 4. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. In Legislação/Constituição Estadual. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em 12 de out. de 2008.

_____. Parecer sobre as contas do Governo, exercício 2006. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em 20 de nov. de 2008.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15.ed., Rio de Janeiro:Forense, 1999.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental – um enfoque administrativo**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1991.

VAZ, José Otávio de Vianna. **O pagamento de tributos por meio de precatórios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VAZ, Orlando et al. **Precatórios: problemas e solução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ANEXOS