



1290001111



IE

LILIAN CORNETTA

TCC/UNICAMP C815p

PRECATÓRIOS EM CAMPINAS: ANÁLISE CRÍTICA E SUGESTÕES

CAMPINAS 2003

**TCC/UNICAMP
C815p
IE/1111**

EDOC/IE

LILIAN CORNETTA

PRECATÓRIOS EM CAMPINAS: ANÁLISE CRÍTICA E SUGESTÕES

Monografia de conclusão de curso de ciências econômicas sob orientação do professor Pedro Paulo Z. Bastos, cujo objeto de estudo foi o instituto dos precatório judiciais.

CAMPINAS 2003

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais por toda a colaboração e dedicação que tem me prestado durante toda a minha vida, agradeço meu irmão por todo apoio e pelas infindáveis horas de auxílio para a conclusão do presente estudo.

Agradeço Ricardo e Silva Melo por todo apoio e compreensão.

Finalmente agradeço ao Pedro Paulo Bastos por toda dedicação e auxílio durante todas as etapas desta monografia.

RESUMO

O precatório é um instituto de direito processual destinado a dar efetividade à sentença condenatória transitada em julgado nas execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública, seja ela Federal, Estadual ou Municipal. Trata-se de um comando destinado ao poder executivo para que obrigatoriamente seja liberada a verba para o pagamento no ano subsequente.

Este trabalho tem o propósito de analisar a questão dos precatórios da Prefeitura Municipal de Campinas, levantando as hipóteses que levaram ao inadimplemento dos precatórios na administração atual.

Observamos que o problema dos precatórios da Prefeitura Municipal de Campinas não é diferente do da maioria das administrações, em que inúmeros Precatórios não vêm sendo pagos nos exercícios financeiros a que se referem, ao arrepio das disposições legais que regulam a matéria.

Verificou-se que uma das causas que acabou desencadeando a situação de inadimplemento dos precatórios na gestão de Izalene Tiene, foi o comportamento das administrações públicas municipais anteriores, as quais acabaram não pagando suas

dívidas de precatórios nos exercício financeiros devidos, transferindo seus débitos para as gestões subsequentes, não deixando as receitas correspondentes para pagamento, como exige a Lei de Responsabilidade fiscal.

Além disso, o descaso com que é tratado o precatório por grande parte das administrações, as quais não tem um controle racional e um setor organizado que cuida dos precatórios, dificulta ainda mais os pagamentos e a obediência a ordem cronológica. Isto pode ter dificultado o pagamento de precatórios tanto na gestão atual como nas anteriores.

Destacamos, outrossim, que o inadimplemento também pode ter sido ocasionado pela escolha política dos governantes que preferiram mobilizar recursos para realizar investimentos públicos ou para outras atividades consideradas prioritárias e que teriam maior impacto perante a opinião pública.

Destacamos também que uma importante causa de aumento do valor da dívida de precatórios, atingindo valores que induzem o executivo a atrasar desembolsos, foi o desaparecimento das procuradorias em defender adequadamente a Prefeitura em juízo. Este desaparecimento (voluntário ou não) eleva de forma incorreta e de forma excessiva os valores a serem pagos restringindo ainda mais as possibilidades de pagamento.

Esta hipótese foi ilustrada com a análise do precatório de maior valor devido pela Prefeitura Municipal de Campinas, lançado em face da Câmara Municipal, em que observamos uma série de erros cometidos pela Procuradoria nas diversas fases processuais, erros que fizeram com que fosse criado um enorme passivo que recaíra indevidamente sobre os cofres públicos.

Por fim, apresentamos algumas propostas a serem adotadas não só pela Prefeitura Municipal de Campinas mas pelos entes devedores em geral, as quais poderiam ajudar a solucionar a questão dos precatórios na atualidade.

Assim, podemos concluir que com algumas atitudes a serem tomadas pelos entes públicos como o cadastro dos precatórios pendentes, estratégias de negociação coletiva, questionamento de valores, encontro de contas entre créditos e débitos judiciais e créditos tributários, é possível o problema possa começar a ser solucionado.

INTRODUÇÃO

Um dos temas de maior destaque e repercussão nacional na atualidade é o dos precatórios, o qual recentemente tem recebido grande destaque na mídia seja em decorrência da falta de pagamento por parte da Fazenda Pública de seus débitos de precatórios, seja em decorrência das graves acusações de escândalos políticos, administrativos e econômicos a que estão envolvidos.

Este trabalho tem o propósito de realizar um estudo relacionado aos precatórios da Prefeitura Municipal de Campinas, pretendendo-se demonstrar que as procuradorias municipais estão desaparelhadas para defender a Prefeitura em juízo.

O objetivo é analisar os fatores que levaram ao inadimplemento dos precatórios devidos pela Prefeitura Municipal de Campinas, ressaltando o desaparelhamento das procuradorias municipais em defender a contento prefeitura em juízo tanto no que tange a questões de mérito como em relação a questões processuais. Para ilustrar isto, será analisado o precatório de maior valor da Prefeitura Municipal de Campinas, envolvendo precatório lançado contra a Câmara Municipal de Campinas mas para o qual a procuradoria municipal não se apresentou como pólo passivo da ação, visando defender o Erário Público.

Tal fato chamou-me atenção quando fazia parte do Grupo de Trabalho de Precatórios Judiciais da Prefeitura Municipal de Campinas, onde tive contato com os inúmeros equívocos cometidos pelas procuradorias na defesa da Prefeitura em juízo, fato que levou ao surgimento de precatórios de valores excessivamente altos, elevando de forma incorreta a dívida. Isto me despertou para a necessidade de realizar um estudo sobre esta questão através da análise de um exemplo concreto de um precatório referente à Câmara Municipal de Campinas.

Iniciando, então, pela definição e explicação do instituto bem como de seu procedimento, procurei levantar hipóteses que teriam levado ao inadimplemento dos precatórios pela Prefeitura Municipal de Campinas, ressaltando a falha das procuradorias em defender de forma satisfatória a Prefeitura em juízo, o que será demonstrado através do exame do precatório de maior valor.

Espero com este trabalho poder esclarecer algumas das questões a respeito deste instituto e que ele possa orientar todos os que de alguma forma estão envolvidos com a questão dos precatórios, principalmente os responsáveis pelo setor de precatórios nas Fazendas, bem como todas as pessoas que desejam se familiarizar com o tema.

INDICE

Introdução

Capítulo I- Noção, Procedimento e Sujeitos.....	10
1.1 Noções e procedimento.....	10
1.2 Sujeitos.....	13
Capítulo II- O Inadimplemento ao longo das administrações e as hipóteses da falta de pagamento.....	14
Capítulo III- Análise do precatório do precatório de maior valor devido pela Prefeitura Municipal de Campinas.....	18
Capítulo IV- Propostas a serem adotadas pelo órgão devedor.....	31
4.1 Cadastro dos precatórios pendentes.....	32
4.2 Manutenção de um cadastro atualizado.....	33
4.2.1 Demonstração prática da atualização.....	35
4.3 Estratégia de negociação coletiva e questionamento de valores.....	38
4.4 Encontro de contas entre débitos judiciais e créditos tributários.....	39
4.5 Negociação coletiva.....	41
Conclusão.....	43
Bibliografia.....	46

CAPÍTULO I . NOÇÕES, PROCEDIMENTOS E SUJEITOS.

1.1 Noções e Procedimento

O precatório é um instituto de direito processual destinado a dar efetividade à sentença condenatória transitada em julgado nas execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública, seja ela Federal, Estadual ou Municipal. Trata-se de um comando destinado ao poder executivo para que obrigatoriamente seja liberada a verba para o pagamento no ano subsequente.

De acordo com De Plácido e Silva, em seu "Vocabulário Jurídico", 15º ED.,Forense, pág. 627:

"Precatório também é, no Direito processual, a carta de sentença remetida pelo juiz da causa ao Presidente do Tribunal para que este requirite ao Poder Público, mediante previsão na lei orçamentária anual o pagamento de quantia certa para satisfazer obrigação decorrente de condenação das pessoas políticas, suas autarquias e fundações".

É um instituto de origem genuinamente brasileira, sem correspondentes em nenhum lugar do mundo. Refere-se à execução por quantia certa contra a fazenda pública, que, na medida que possui bens impenhoráveis não pode ser executada nos ditames comuns requerendo, assim, procedimento especial.

Tal procedimento é previsto pelo Código de Processo Civil nos artigos 730 e 731, e não tem natureza própria de execução forçada já que se faz sem expropriação ou transferência de forçada de bens. Realiza-se por meio de simples requisição de pagamento e obedece ao seguinte procedimento:

A Fazenda é citada sem cominação de penhora, sendo apenas convocada para oferecer embargos em dez dias.

Não havendo oposição de embargos ou sendo estes rejeitados, o juiz expedirá a requisição do pagamento por meio do Presidente do Tribunal Superior, ou seja, o juiz de primeiro grau dirige-se ao tribunal que detém a competência recursal ordinária, a requerimento do credor, sendo o respectivo presidente incumbido de formular a requisição a Fazenda pública executada. Tal requisição recebe o nome de precatório.

Nesta medida, a Fazenda Pública fica obrigada a incluir no orçamento a verba necessária ao pagamento dos débitos de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho de cada ano. Estes débitos devem ser pagos até o final do exercício do ano subsequente, tendo seus valores atualizados à época do efetivo pagamento, conforme determina a Constituição federal em seu artigo 100.

As importâncias destinadas ao cumprimento dos precatórios ficam consignadas ao Poder Judiciário, recolhidas nas repartições competentes (Constituição Federal, art.100, parágrafo 2º).

O pagamento será efetuado ao credor na ordem de apresentação do precatório e à conta de seu respectivo crédito (Código de Processo Civil, art. 730, nº II).

Caso o credor seja preterido em seu direito de preferência poderá requerer ao Presidente do Tribunal que emitiu a ordem de pagamento que, depois de ouvido o Chefe do Ministério Público, determine o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito (Código de processo Civil, art. 731).

Parte da doutrina entende que este seqüestro não é dirigido diretamente à Fazenda já que, como seus bens são impenhoráveis, não podem ser passíveis de seqüestro. Assim, este deve ser dirigido ao credor que tenha recebido o pagamento fora da ordem cronológica, atingindo as importâncias indevidamente recebidas. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal já admitiu a possibilidade deste seqüestro recair diretamente sobre as contas da Fazenda Pública infratora.

Caso haja oposição de embargos, seu processamento segue o disposto no art. 740 e seu parágrafo único. Quando a sentença desacolhe a pretensão da Fazenda, ensejará o duplo grau de jurisdição necessário (art. 475, III, CPC).

Caso não haja oferecimento de embargos, não haverá o reexame necessário, já que nenhuma sentença será proferida.

O precatório foi elevado à categoria de princípio constitucional pela Constituição de 1934, a qual já determinava expressamente a observância da ordem cronológica para pagamento. Até então os credores da fazenda aguardavam o pagamento sujeito aos caprichos dos governantes.

Cumpre-nos frizar que os tribunais pátrios vêm entendendo que não cabe execução contra a fazenda pública quando há recurso pendente de julgamento em instância superior, ou seja, não cabe execução provisória contra a fazenda pública.

Os Princípios Jurídicos que orientam este tipo de execução são os da moralidade, legalidade e o da universalidade do orçamento, o qual determina que todos os entes de Direito Público devem consignar em seus orçamentos todas as despesas previstas na lei orçamentária.

1.2 SUJEITOS

Em relação aos sujeitos, diz-se que o procedimento é quadrilateral já que além dos sujeitos processuais ativo e passivo, há também a participação de dois magistrados: o juiz singular da execução, o qual inicia o procedimento e o que requisita o pagamento, hierarquicamente superior.

Quanto ao sujeito passivo, além da União, Estados e Municípios, estão abrangidos também as entidades públicas da chamada administração indireta. Não são sujeitos passivos a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica (CF, parágrafos 1º e 2º, do art. 173).

É entendimento pretoriano que com o advento da Constituição de 1988 tanto as empresas públicas quanto as autarquias que exercem atividade empresarial característica do setor privado não se enquadram no regime dos precatórios de modo que a execução contra estes entes é dada nos moldes da processada contra os entes privados.

Por fim, cabe ressaltar que a União, os Estados e o Distrito Federal são representados por seus Procuradores, e os Municípios, por seus Prefeitos ou Procuradores conforme art. 12, I e II do Código de processo Civil. O art.82, III deste código determina que o Ministério público deve intervir no procedimento.

CAPÍTULO II O INADIMPLENTO AO LONGO DAS ADMINISTRAÇÕES E AS HIPÓTESES DO FALTA DE PAGAMENTO

Analisaremos neste capítulo as hipóteses que podem ter levado ao inadimplemento dos precatórios na gestão da Prefeita Izalene Tiene.

A primeira hipótese a ser levantada seria que o inadimplemento dos precatórios, pela administração atual, nos moldes exigidos pela Constituição decorre do comportamento das administrações anteriores, senão vejamos: na administração de Edivaldo Orsi a fraude representada pela emissão de títulos públicos sob a justificativa de pagamento de precatórios fez com que um elevado montante de dívidas de precatórios fosse transferido para a administração subsequente, já que, a despeito do lançamento dos títulos, o pagamento não fora efetivamente realizado.

A emissão de títulos foi requerida em 1995, quando o então Prefeito do Município de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira, aos 22 de novembro de 1995, enviou ao Presidente do Senado Federal o Ofício nº 543/95, encaminhando solicitação, tendo por base a Resolução nº 11/94 do Senado Federal, para que fosse autorizada a emissão de LETRAS FINANCEIRAS DO TESOURO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS - LFTMC, cujos recursos seriam destinados à liquidação dos

complementos da primeira à quarta parcelas de precatórios judiciais, nos termos do artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal - ADCT.

Nessa mesma data, O Prefeito encaminhou também ao Banco Central do Brasil, aos cuidados de seu Presidente, Sr. Gustavo Jorge Laboissière Loyola, o Ofício nº 542/95, contendo a solicitação acima descrita, o qual foi encaminhado, no mesmo dia, à DEDIP/DIARE para que fosse analisado. Esse Ofício é finalizado com os seguintes parágrafos:

"Mediante o relato, e com base no disposto no parágrafo único do artigo 33 das Disposições Constitucionais Transitórias, e a Resolução do Senado Federal nº 11/94, vimos pelo presente em caráter de excepcionalidade e urgência, solicitar autorização e competente registro de 70.653.991 Letras Financeiras do Tesouro do Município de Campinas, destinadas ao pagamento de precatórios judiciais complementares, conforme demonstrado na relação de precatórios. Desta forma, solicitamos a emissão das LFTC - Letras Financeiras do Tesouro do Município de Campinas, obedecendo as seguintes condições:

Quantidade: 70.663.991 LFTC

Valor Nominal: Múltiplo de R\$ 1,00 (hum real);

Forma de Colocação: Através de Oferta Pública;

Rendimentos: Idênticos aos da Letra Financeira do Tesouro Nacional (LFT), criada pelo decreto-lei nº 3376, de novembro de 1987;

Modalidade: Nominativa - Transferível;

Resgate: Pelo valor nominal acrescido do respectivo rendimento;

Data base: 01 de novembro de 1995"

A administração do prefeito Chico Amaral, por sua vez, acabou não arcando com o ônus acumulado e transferiu grande parte dos precatórios para a administração atual, da prefeitura de Izalene Tiene. Além disso, não questionou os valores dos precatórios no momento devido, fazendo com que parte da dívida (já considerável) fosse constituída por valores incorretos. Além disto, realizou pagamento de precatórios sem respeitar a ordem cronológica, efetuando acordos com credores dispostos a negociar deságios nos créditos judiciais desde que os recebessem prontamente, antes de credores melhor posicionados.

Esse comportamento fez com que fossem levados a efeito vários pedidos de Intervenção Federal e seqüestro, este último causado pela quebra da exigência Constitucional de que o pagamento dos precatórios deveria ser efetuado segundo a ordem cronológica de apresentação dos mesmos.

Seja esta quebra de ordem cronológica motivada pela falta de organização e de um cadastro fidedigno dos precatórios pendentes, seja em decorrência de acordos ilegais realizados entre a Prefeitura a um grupo de credores privilegiados, a verdade é que esta quebra deu causa a vários pedidos de seqüestro que acabaram recaindo sobre as rendas da administração atual.

O pagamento do montante global dos precatórios implicaria em um grande comprometimento de recursos e uma redução do investimento público. Assim, uma segunda hipótese a ser levantada é a de que o não pagamento decorre da escolha política dos governantes de se utilizar os recursos, que poderiam ser destinados ao pagamento do montante global dos precatórios, na realização de atividades consideradas prioritárias pelas administrações e que teriam maior impacto perante a opinião pública.

Isto porque o pagamento de precatórios deve ser efetuado segundo a ordem cronológica de apresentação, o que implica que o pagamento dos precatórios recebidos durante a administração atual só pode ser efetuado depois de que se tenha

efetivamente saldado todos os demais precatórios herdados, o que demonstra que o pagamento de todos os precatórios iria requerer uma mobilização muito grande de recursos dada a magnitude dos precatórios herdados, o que dependeria da vontade política e do abandono de algumas metas.

Sem prejuízo das hipóteses levantadas, esta monografia pretende debruçar-se ainda sobre outro motivo de elevação da dívida com precatórios, atingindo valores que induzem o executivo a atrasar desembolsos: grande parte do montante explica-se pelo fato de que as procuradorias não estão aparelhadas de forma adequada para defender a contento a prefeitura em juízo. Este desaparelhamento (voluntário ou não) eleva de forma incorreta e de forma excessiva os valores a serem pagos restringindo ainda mais as possibilidades de pagamento.

A análise dos precatórios nos mostra que em grande número das vezes as ações não foram contestadas no momento devido, havendo abandono da lide (prossequindo-se a ação à revelia), ou perda de prazos para que muitos erros de cálculos que poderiam ter sido questionados no momento oportuno não o fossem, sem contar muitas falhas de argumentação encontradas.

Em resumo tanto no que tange ao mérito quanto em relação a atos processuais e à falta do questionamento dos erros de cálculos, observa-se uma grande falha das procuradorias municipais na defesa em juízo, cuja consequência foi uma elevação incorreta da dívida e o surgimento de valores a serem pagos originados unicamente em decorrência de erros processuais.

Esta hipótese será estudada com a análise do maior precatório da Prefeitura Municipal de Campinas referente a uma ação ajuizada pela Câmara Municipal de Campinas, análise que será feita no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III . ANÁLISE DO PRECATÓRIO DE MAIOR VALOR DEVIDO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

No presente capítulo será feita uma análise sobre o precatório de maior valor, devido pela Prefeitura Municipal de Campinas. Esta mostrará que patentes falhas na defesa em juízo da Câmara Municipal, por parte das procuradorias, em todas as fases do processo, levaram ao surgimento de passivo extremamente elevado, que recairia sobre os cofres públicos de forma indevida. Destaca-se que nada atualmente vem sendo feito com vistas a uma tentativa de se questionar ao menos os valores do precatório em questão, o que seria perfeitamente possível já que recentes decisões vem trazendo a possibilidade da relativização da coisa julgada em nome do interesse público.

Isto é sobremaneira importante já que o precatório em questão transitou em julgado há mais de dois anos, prazo limite para o questionamento de erros materiais em ações rescisórias. A possibilidade de relativização da coisa julgada material, porém, abre maior prazo para questionamento desde que o interesse público seja lesado, o que parece ser o caso, como será demonstrado a seguir.

O precatório mencionado originou-se em decorrência de uma ação ordinária de arbitramento, interposta pela Câmara Municipal de Campinas em face de

vereadores e pensionistas para que esta efetuasse o pagamento de indenização pela ruptura do convênio com o Instituto de previdência do Estado de São Paulo (IPESP).

Tal convênio foi autorizado pela Lei Municipal 4.648/76, a qual tem base na Lei Estadual n.º 951/76 que versa sobre a Carteira de Previdência dos Deputados e que, em seu Título II, autorizava a realização de convênio com as Câmaras Municipais para que os vereadores pudessem ter de Previdência Social.

Esta lei determinava em seu artigo 6.º que as Câmaras, signatárias dos acordos, estariam incumbidas de arrecadar, através de desconto em folha de pagamento, as contribuições devidas e recolhe-las à Carteira de previdência. E, em seu parágrafo único, determinava que a falta de recolhimento durante seis meses consecutivos, a contar da data do vencimento, importaria em caducidade das inscrições, ficando a Câmara responsável pela reparação dos danos. A Lei Estadual n.º 4642/85 alterou o referido prazo de decadência para três meses.

Assim, em 1.º de dezembro de 1976 é firmado o convênio autorizado pela Lei Municipal entre a Câmara Municipal de Campinas e o IPESP. Mas, em 30 de março de 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Campinas que, em seu artigo 267, proibiu a Câmara Municipal de estabelecer convênio com qualquer instituto de previdência para pecúnia ou aposentadoria de vereadores em regimes especiais. Em consequência, declarou-se a caducidade do convênio e editou-se a Lei Municipal n.º 6.259/90 que determinava o ajuizamento de ação, por parte da Câmara, para que a mesma efetuasse o pagamento de indenizações pela ruptura do convênio com o IPESP.

Com fulcro nesta lei municipal, a Câmara Municipal ingressou, aos 19 de outubro de 1990, com ação ordinária de arbitramento, em face de beneficiários e contribuintes.

É importante observar, que, à evidência, os vereadores legislaram em causa própria ao votarem as referidas leis postas em discussão, já que o fim do convênio, que ocorreu unicamente em virtude de determinação da Lei Orgânica do Município e não em virtude de mera interrupção do pagamento por parte da Câmara, foi seguido imediatamente de uma lei que assegurava os “direitos adquiridos” dos vereadores contra o erário público, determinando que a Câmara ingressasse com ação para efetuar o pagamento.

Neste ponto, é oportuno realizar o seguinte questionamento: se os recolhimentos foram realizados ao IPESP e os beneficiários recebiam as pensões correspondentes deste instituto de previdência, por quê os vereadores votaram leis obrigando a Câmara, através dos cofres públicos, assumir os encargos e realizar a devolução dos valores? Por que os chamados direitos adquiridos dos vereadores deveriam ser exigidos em face da Câmara e não do IPESP, que já vinha pagando os benefícios?

De qualquer forma, é importante observar que, a legislação Municipal que deu base a todo processo e que determinou que a Câmara ingressasse com ação para pagamento, foi votada pelos próprios vereadores que compunham o quadro dos beneficiários financeiros da ação.

Atente-se para o fato de que o Presidente da Câmara Municipal de Campinas e o Secretário Geral à época da edição da Lei n.º 6259/90 eram, respectivamente, Alcides Mamizuca e Romeu Santini, os quais integram o polo passivo da ação.

Desse modo, a ação intentada pela Câmara Municipal de Campinas apresenta um patente vício de origem, senão vejamos: a autora move ação judicial de arbitramento, cujo ônus financeiro recairá sobre o Erário Público, com o intuito de efetuar o pagamento de ex-funcionários e vereadores, os quais são os integrantes da própria Câmara Municipal de Campinas, ora polo ativo da ação. Isto sem que os interessados ingressassem com qualquer ação para que fosse discutido seu suposto

crédito contra a Câmara. Diante disto, observa-se que o polo ativo do ponto de vista judicial é integrado pelo polo passivo do ponto de vista financeiro.

Ademais, os valores devidos alegados pela autora da ação baseava-se em legislação cuja constitucionalidade estava sendo questionada por ter criado um regime incompatível com o sistema previdenciário constitucional vigente, portanto inapto a criar qualquer direito adquirido. Tal fato fez com que o edil Eustáquio Luciano Zica ingressasse com Ação Popular contra a suposição de "direito adquirido" dos referidos pensionistas. Veremos que a Ação seria citada ao longo do processo.

Outro vício de origem pode ser apontado na ação ora posta em discussão já que objeto do pedido extrapola os termos das determinações legais que versam sobre a ação.

Ocorre que o Artigo 267 da LOM determinara que a Câmara deveria assumir os direitos dos inscritos na Carteira de Previdência dos Vereadores facultando-lhe transformar o benefício em indenização.

Esta lei tinha como pressuposto o fato de que os vereadores teriam direitos adquiridos que, desde que desrespeitados, ensejariam indenizações compensatórias. Por esta razão a lei prevê a transformação dos benefícios em indenizações. No mesmo sentido a Lei n º 6.259/90, em seus artigos 1 º e 2 º, autoriza a Câmara efetuar o pagamento das indenizações decorrentes do artigo 267 da LOM e determina que a Câmara promova ação judicial de arbitramento para a definição do valor e forma de pagamento destas indenizações, *in verbis*:

Artigo 1º - Fica a Câmara Municipal de Campinas autorizada a efetuar o pagamento de indenizações devidas em decorrência do determinado no Artigo 267 da Lei Orgânica do Município de Campinas aos Vereadores, aos Vereadores aposentados e aos pensionistas e dependentes de ex-Vereadores pelo rompimento do convênio com o IPESP - Instituto de Previdência do Estado de São Paulo.

Artigo 2º - Para a definição do valor e forma de pagamento das indenizações, deverá a Câmara Municipal ajuizar a competente ação judicial de arbitramento.

A petição inicial do processo buscou atender ao disposto no artigo 2º da Lei nº 6259/90 acima transcrito, afirmando que a referida lei determinava o ajuizamento da ação para que a Câmara assumisse as obrigações decorrentes das leis estaduais em vigor, ou seja, efetuasse o pagamento de indenização pela ruptura do convênio com o IPESP". Para tanto, a petição requereu que o juiz nomeasse um perito para que fosse "arbitrado o valor devido a cada um dos requeridos, bem como a forma de calcular a indenização devida". A ação foi movida em face de 73 beneficiários e 21 contribuintes.

Em seguida, protocolou-se um aditamento à inicial para que fossem incluídos mais 11 beneficiários e um contribuinte obrigatório entre os requeridos.

Duas contestações foram apresentadas no caso em tela em razão da composição do polo passivo. A primeira foi apresentada por contribuintes que se subdividem em dois grupos: o primeiro composto por viúvas e dependentes de ex-vereadores falecidos, e o outro formado por antigos vereadores.

Nesta contestação aponta-se que vários critérios poderiam ser escolhidos para a fixação da indenização devida, "mas o mais fácil, direto, e mais próximo da realidade é o critério segundo o qual a autora manterá os benefícios que já auferiam os ora réus, da mesma forma que os concedia o IPESP". Assim, os "contestantes" requereram que o juiz fixasse o valor da indenização no mesmo valor pago em julho de 1990 pelo IPESP, determinando que a municipalidade os incluísse em sua folha de pagamentos.

Na segunda contestação, os contestantes são ou foram vereadores que contribuíram para a referida carteira de previdência, e que "dão-se por citados", requerendo a devolução das contribuições já efetuadas, com correção monetária e juros

legais . Pleiteiam pela homologação do acordo e pelo pronto pagamento pela Câmara das indenizações. Cabe lembrar que nem todos os vereadores que se deram por citados foram citados na inicial.

É importante destacar que caso o juiz deferisse o requerimento apresentado na primeira contestação, a lei que autorizou o ingresso da ação de arbitramento para pagamento de indenização, em decorrência do rompimento do convênio e da interrupção dos pagamentos, seria desrespeitada, tendo em vista que não haveria pagamento de indenização e sim, a mera transferência de encargos previdenciários do IPESP para a folha de pagamentos da Câmara. Desse modo, o que ocorreria seria a perpetuidade de um regime previdenciário de legalidade duvidosa, em lugar do pagamento de indenização em razão do rompimento convênio, nos moldes estabelecidos pela lei n ° 6.259/90.

Assim, não haveria qualquer questionamento sobre o quantum da indenização a ser arbitrada. O "direito adquirido" dos requeridos estaria totalmente garantido com a mera transferência dos encargos para a folha de pagamento da Câmara, não havendo qualquer arbitramento no tocante a forma de transformar o benefício em indenização.

Posteriormente, é apresentada uma emenda a inicial que, ao invés de complementar seus termos ou sanar alguma omissão, acaba por desvirtuar completamente o provimento jurisdicional originalmente solicitado. Tal emenda apresentou a seguinte proposta: quanto aos beneficiários que já estavam gozando de pensão parlamentar pretendeu-se continuar a pagar as pensões mensais, quanto aos demais contribuintes pretendeu-se devolver o recolhido com juros e correções monetárias.

Note-se que na juntada dos documentos a emenda apresentada segue a inicial, porém uma leitura acurada dos autos demonstra que a emenda foi apresentada após a resposta dos requeridos, já que data que consta na mesma (13.11.90) é posterior à da resposta (05.11.90). A emenda fez com que o pedido inicial correspondesse

exatamente àquilo proposto pela resposta, quando anteriormente propunha pagar indenização nos termos da Lei n.º 6259/90.

Assim, fica claro que os pólos ativo e passivo da ação se confundem inteiramente, tendo em vista que a emenda à inicial realizada modificou o pedido inicial adequando-o inteiramente à proposta feita na resposta apresentada pelo pólo passivo. Cabe lembrar que o pagamento do benefício ao invés da indenização, conforme estava sendo proposta e foi apontado como o critério “mais fácil direto e mais próximo da realidade”, o é do ponto de vista dos beneficiários e não do Erário Público.

A proposta apresentada pela autora como emenda à inicial, que coincidia com a sugerida pelos requeridos em sua resposta fez com que o juiz, face à concordância geral, homologasse o acordo julgando procedente a ação, extinguindo o processo com julgamento de mérito.

Assim, na realidade, todo processo representou um mero “acordo de compadres” já que não haveria qualquer arbitramento de indenização em face do rompimento do convênio mas sim, a perpetuidade de um regime de previdência vedado por lei, com a mera transferência dos encargos para a Câmara Municipal de Campinas. A indenização tornou-se então, unicamente, a cobrança das parcelas vincendas de um regime previdenciário instituído pelo próprio acordo. Ou seja, a ação significou a cobrança de um passivo criado pelo próprio acordo realizado no processo.

Posteriormente, é interposta uma apelação pela Câmara Municipal de Campinas a qual sustenta a nulidade da decisão proferida em razão de vício de forma, já que esta determinou o prosseguimento da ação quanto a outros autores, embora, com a sentença, tenha esgotado a jurisdição. Aduz também ser impossível a transação feita entre ela e particulares, e alega a falta de manifestação do Ministério Público e de interposição de recurso de ofício. Esta apelação não aparece junto aos documentos do precatório

O acórdão proferido não conhece o recurso por falta de sucumbência. Considerou que as decisões guerreadas não homologaram o acordo e sim extinguiram o processo com julgamento de mérito pelo fato dos réus terem reconhecido a procedência do pedido, daí a falta de sucumbência e a desnecessidade de recurso de ofício. Além disso, inexistem nulidades e não haveria razão para a intervenção do Ministério Público, já que a ação foi proposta com base em comando normativo e não foi ofendido o princípio que determina o esgotamento da atividade jurisdicional do juiz após proferida a sentença, já que trata-se de litisconsórcio voluntário.

O processo prossegue com a apresentação da conta de liquidação pelos requeridos. Os cálculos são incompreensíveis e não houve contestação dos cálculos por parte da autora da ação. Assim, os réus requereram a citação da autora para que efetuasse o pagamento das importâncias apresentadas como devidas e para que incluísse os aposentados e pensionistas na folha de pagamento.

Por quê, então, a cobrança prossegue a despeito do que foi realizado nos autos? Primeiramente, porque o Prefeito Jacó Bittar editou um Decreto 1.229/90 desobrigando a Secretaria Municipal de Finanças a cumprir o disposto na Lei nº 6.259, de 27 de agosto de 1.990, a qual autorizou a Câmara Municipal a efetuar o pagamento de indenizações, vedando, especialmente, o atendimento ao disposto em seu artigo 6º e parágrafo único. Este Decreto embasou-se em uma série de considerações que merecem ser trazidas à baila:

Em primeiro lugar, a indenização prevista na referida lei municipal decorre da aposentadoria precoce dos parlamentares, e esta vem sendo apreciada pelos Tribunais de Justiça que, inclusive, já considerou inconstitucional a Lei Estadual nº 951/76, por ter criado um regime incompatível com o sistema constitucional previdenciário.

Além disso, o pagamento de qualquer benefício ou prestação previdenciária aos Vereadores e seus dependentes não é da responsabilidade do Executivo, uma vez

que não são servidores públicos, estes sim legalmente tutelados pelo Poder Público local, conforme disposto nos artigos 144 a 146 da Lei Orgânica do Município e artigos 55 e 126 da Constituição do Estado de São Paulo;

Por fim, destaca-se que o ônus decorrente da Lei nº 6.259/90, nos termos do disposto em seu artigo 6º e parágrafo único, recairão sobre o erário público municipal contrariando os dispositivos supra citados e ferindo os princípios de moralidade, razoabilidade, interesse público e legalidade que devem nortear os atos da administração pública do Município e dos Poderes do Estado, estabelecidos, respectivamente, nos artigos 99 da Lei Orgânica do Município e 111 da Constituição Estadual.

E em segundo lugar, porque a nova procuradoria da Câmara protocola Embargos à Execução aos 17.09.93. O embargo ignora totalmente a emenda à inicial afirmando que a decisão que julgou procedente a ação o fez com base no pedido inicial, o qual não teria sido modificado nem contestado ao longo do feito. Acresce que “ao invés de atender o pedido inicial, nomeando-se perito para arbitrar o valor da indenização, mandou-se que fosse efetuada uma inclusão de aposentados e pensionistas em folha de pagamento” (Precatório, p. 55). Assim, argumenta-se que foi ordenada execução de título judicial sobre coisa diversa daquela julgada no título exequendo. Além disso, afirma que não houve liquidação da decisão para que fosse estabelecido o valor das parcelas vincendas a serem pagas com a inclusão dos requeridos na folha de pagamento, o que, de certo modo, implicaria em nulidade da execução, já que estar-se ia executando como líquida uma sentença ilíquida.

Alega, outrossim, a existência de uma circunstância modificativa e impeditiva da liquidação da obrigação, qual seja a coisa julgada material decorrente do julgamento do agravo de instrumento nascido da ação popular impetrada pelo edil Eustáquio Luciano Zica contra todos os beneficiários da previdência da Câmara Municipal de Campinas (os quais integram o polo passivo da presente ação). Nesta ação, foi obtida liminar suspendendo todos os pagamentos que pudessem ser feitos pelo legislativo,

alegando ser a Lei n.º 6.259 inconstitucional, não podendo, portanto, gerar qualquer direito adquirido. E tal medida foi confirmada no julgamento do referido agravo.

Na impugnação aos embargos, alega-se a desnecessidade de se liquidar o título judicial exequendo, já que trata-se de obrigação de fazer e em favor apenas de parte do exequentes. Assim, no que tange as prestações vincendas bastaria a inclusão dos beneficiários na folha de pagamento. Quanto aos atrasados, a embargante não havia sido citada ainda para pagamento, apesar de não ter impugnado tempestivamente (nem intempestivamente) as folhas de pagamentos apresentadas.

No mérito, afirmam que, ao contrário do alegado nos embargos, a embargante conhece o valor das prestações vincendas, já que na emenda a inicial pretendia manter os benefícios que já auferiam os aposentados e pensionistas (de fato, a emenda a inicial foi totalmente ignorada na argumentação dos embargos). Ressaltam que a forma encontrada para o ressarcimento está na emenda à inicial, homologada pelo juiz e confirmada pelo tribunal.

Toda esta argumentação demonstra a fragilidade do embargo principalmente em relação ao desconhecimento da emenda à inicial que fôra apresentada, além de ressaltar a falha da procuradoria da Câmara ao defendê-la em juízo. Mas veremos que isto não é diferente em relação à impugnação aos embargos. Ocorre que a impugnação à alegação da defesa de que a decisão não poderia ser executada em razão da liminar obtida na ação popular mencionada, a qual sustou qualquer pagamento de indenização, resumiu-se na surpreendente afirmação de que a ação judicial em questão nunca teria tratado do pagamento de indenização aos inscritos da Caixa de Previdência, sendo tal liminar totalmente alheia ao processo.

Por oportuno, cabe lembrar que, na própria resposta dos requeridos à inicial, os mesmos apontam que o critério mais adequado para a fixação da indenização devida seria a transferência dos pagamentos para a Folha de Pagamentos da Câmara, senão vejamos:

“...vários critérios podem ser escolhidos para a fixação da indenização devida, mas o mais fácil, direto, e mais próximo da realidade é o critério segundo o qual a autora manterá os benefícios que já auferiam os ora réus, da mesma forma que os concedia o IPESP” (Precatório, p. 24)(grifo nosso).

É importante observar que o argumento da impugnação ao embargo torna o processo inteiramente redutível ao absurdo: se a transferência do benefícios para a folha de pagamento da Câmara não pode ser considerada indenização, ela não é um dos vários critérios que poderiam ser utilizados para a fixação da indenização devida, conforme afirmado pelos requeridos em sua contestação. Deste modo, não poderia ter sido proposta e discutida no processo. Por outro lado, se ela pode ser considerada indenização, seu pagamento foi susgado por decisão proferida em ação popular. A verdade é que, em ambos os casos, não há compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente.

De qualquer modo, de forma clara e indubitável, a alegação de que não houve pleito de indenização no processo, tratou-se de mera manobra para afastar a decisão judicial do E. Tribunal de Justiça que vedou os pagamentos de indenização em razão da incompatibilidade do regime com o sistema previdenciário constitucional, que não poderia ter criado qualquer direito adquirido.

No julgamento dos embargos, estes são considerados totalmente improcedentes, com base na tese apresentada na impugnação aos embargados, especialmente pelo fato de que a alteração do pedido inicial ocasionada pela apresentação da emenda foi totalmente ignorado nas alegações dos embargos. O juiz ressaltou que houve acordo homologado nos autos, baseado em proposta apresentada pela própria embargante na emenda à inicial, tendo este acordo possibilitado o oferecimento dos cálculos de liquidação, também devidamente homologados por sentença.

Outrossim, a decisão impôs, como ônus de sucumbência, o pagamento de custas e despesas processuais por parte da embargante e o pagamento de honorários advocatícios arbitrados no valor de 10% do valor da execução. Ou seja, a ação é onerada em 10% (mais de R\$ 3,5 milhões) porque, onde antes havia “acordo de compadres”, o embargo é considerado litigância de má fé. Assim, o julgamento dos embargos foi ainda mais desfavorável para a Câmara.

O julgamento dos embargos ocorreu em 24 de fevereiro de 1997 e foi publicado em 25 de março do mesmo ano, sendo que, já a partir de novembro de 1997, os “requeridos” são incluídos na Folha de Pagamentos da Câmara. Na juntada de documentos do precatório, não há qualquer indicação de que todos os prazos legais referentes ao curso processual teriam sido respeitados pela execução da decisão de incluir os “requeridos” na Folha de Pagamentos já em novembro de 1997, já que a inclusão é feita muito antes do encerramento do processo.

Suspeita-se, assim, que fases processuais tenham sido desrespeitadas principalmente porque que na juntada dos documentos do precatório o julgamento do embargo é seguido, imediatamente, de um acórdão de 1º de junho de 2000 em que uma nova apelação a qual não aparece junto aos documentos fôra considerada tempestiva, tendo sido julgada três anos depois, decidindo-se pela improcedência da mesma (Precatório, pp. 76-80).

De qualquer modo, com a decisão proferida pelo Juiz da 7ª Vara Cível da Comarca de Campinas, confirmada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cujo acórdão transitou em julgado em 14 de novembro de 2000, os exequentes conseguiram a procedência da ação, apresentando em 23 de novembro os cálculos para a execução de sentença, requerendo a citação da Câmara para apresentação de Embargos do Devedor. A requisição soma o valor dos precatórios: R\$ 32.175.443,62 + R\$ 3.217.544,36 = R\$ 35.392.987,98.

Porém, novamente, a Câmara permaneceu inerte, não contestando os cálculos, compactuando com dano contra o Erário Público já que os cálculos estão incorretos.

Em primeiro lugar, para a realização dos cálculos não foi utilizada a “Tabela Prática para Cálculo de Atualização Monetária dos Débitos Judiciais” (DEPRE-TJESP), no intuito de inflar o valor do débito já que ao invés de se utilizar o INPC-IBGE, “escolhe-se” o IPC-FIPE. Ademais, mesmo com a aplicação do IPC, comprova-se que o valor obtido com o cálculo é inferior ao que fôra ao apresentado.

Estes cálculos sequer são avaliados pelo DEPRE, que se desculpa do fato afirmando que possuem um reduzido quadro de contadores:

“Registramos, por oportuno, que diante da impossibilidade de proceder a conferência minuciosa dos cálculos, devido ao reduzido quadro de contadores, fica ressalvada eventual retificação de erro material aritmético, constatado posteriormente, a ser postulado nos autos da ação sem qualquer prejuízo às partes” (Precatório, p. 165).

CAPÍTULO IV. PROPOSTAS A SEREM ADOTADAS PELO ÓRGÃO DEVEDOR

A maioria das administrações não tem um controle racional e um setor organizado que cuida dos precatórios. Eles acabam sendo tratados com descaso, sendo mandados vezes para o setor jurídico, vezes para finanças outras esquecidos no arquivo morto, não havendo, portanto, um controle digno da dívida de precatórios, o que dificulta ainda mais os pagamentos.

Dessa forma, as entidades devedoras deveriam constituir um setor específico para cuidar dos precatórios, ficando este responsável por inseri-los em uma ordem cronológica, atualizar os valores, realizar checagem dos cálculos, informar a secretária das finanças dos valores e prestar informações ao público em geral. E, principalmente, este setor deveria atuar junto às procuradorias exigindo um posicionamento mais atuante na defesa dos entes público em juízo.

A seguir será feita a análise de algumas propostas que podem ser adotadas pela Prefeitura Municipal de Campinas para uma tentativa de resolução da questão do inadimplemento dos precatórios, inadimplemento este decorrente das hipóteses analisadas nesta monografia. Acredito que, caso fossem adotadas pelos diversos

entes públicos, trariam melhoras significativamente ao tratamento que vem sendo dado à situação dos precatórios na atualidade.

4.1 CADASTRO DOS PRECATÓRIOS PENDENTES

Para que haja uma tentativa de resolução da questão do precatórios é necessário que sejam produzidas informações sobre a situação do estoque pendente de dívidas judiciais do ente público, tendo em vista a necessidade de avaliar o impacto orçamentário de diferentes estratégias de pagamento.

Nos referimos às diferentes estratégias de pagamento porque, conforme analisado anteriormente, a existência de precatórios vencidos de outros exercícios impossibilita que, diante de suas limitadas disponibilidades orçamentárias, seja liquidada toda a dívida judicial herdada da administração anterior. Além disso, sequer poderiam liquidar precatórios novos, sob pena de quebra de ordem cronológica.

Sendo assim, é preciso avaliar e escolher o melhor encaminhamento para o pagamento dos precatórios. Nada pode ser feito, nesse sentido, sem o cadastro e classificação dos precatórios pendentes de pagamento.

Assim, é necessário que o grupo destinado a cuidar dos precatórios se esforce no sentido de criar um cadastro fidedigno do estoque de precatórios judiciais pendentes, sejam herdados das administrações anteriores, sejam referentes à atual gestão.

Desse modo, é preciso que se estabeleça listagens do saldo remanescente buscando ordenar os precatórios segundo certos critérios: a) ordem cronológica; b) natureza do precatório (alimentícios, desapropriação e outras espécies); c) possibilidade de pagamento (parceláveis, não-parceláveis, de pequeno valor).

Manuel da Cunha, em sua obra "Precatórios- Do Escândalo Nacional ao Calote nos Credores " com relação ao cadastro dos precatórios, escreveu:

"Esse cadastramento ou registro do precatório na entidade devedora deve ser feito através de um programa computadorizado (nas entidades já informatizadas), ou através de um fichário manual, por ordem cronológica ou alfabética, ou ainda, de forma mais simples, com a utilização de um livro de atas de cem folhas."

Em relação aos precatórios resultantes de desapropriação e outras espécies (ou seja, cobrança de diferença de valores pagos por desapropriações, além de indenizações diversas de ordem cível e fiscal), é relevante destacar que a Emenda Constitucional nº30, de 13 de setembro de 2000, possibilitou a liquidação de precatórios pendentes pelo seu valor real atualizado e corrigido de juros legais, em até dez anos, em parcelas anuais iguais e sucessivas. Para o Município de Campinas, esta possibilidade foi regulamentada por legislação municipal de 21 de dezembro de 2001 (Lei Nº 11.108), determinando o parcelamento em 9 (nove) anualidades a partir de 2002.

Desta possibilidade excluem-se os créditos considerados por lei como precatórios alimentícios; como de pequeno valor (no caso do Município de Campinas definidos pelo Lei Municipal Nº11.108 de 21 de dezembro de 2001, até o teto de R\$ 23.400,00); e os precatórios complementares não-parceláveis, ou seja, aqueles cujos precatórios complementados já haviam sido parcelados nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 05.10.1988.

Os precatórios parceláveis, por sua vez, envolvem os precatórios referentes a desapropriações e indenizações cíveis e fiscais diversas, e também seus complementos que não se refiram a precatórios já parcelados nos termos do art. 33 do ADCT (nem sejam alimentícios ou de pequeno valor).

4.2 MANUTENÇÃO DE UM CADASTRO ATUALIZADO

Para que o controle do estoque de precatórios seja realmente efetivo é preciso que o cadastro dos precatórios seja mantido permanentemente atualizado. Isto porque o pagamento do precatório não é feito pelo valor de face do mesmo, já que os valores devem ser corrigidos e acrescidos dos juros legais.

Este cadastro atualizado permite que se tenha idéia do valor total do estoque de precatórios pendentes, possibilitando um melhor planejamento das possibilidades de pagamento pela Secretaria de Finanças, além de um esclarecimento a respeito dos precatórios a serem enquadrados na categoria de pequeno valor. Seria possível, outrossim, a prestação de informações ao público sobre o valor atualizado de cada precatório.

Assim, é preciso que o Grupo responsável pelo setor de precatório esforce-se no sentido de manter um sistema que visando a constante atualização dos valores, sempre com obediência aos critérios legais.

A principal dúvida referente à atualização refere-se a interpretação da letra da lei de que a atualização deve ser precedida em cada 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

A primeira vista, tal interpretação é extremamente favorável à Fazenda Pública já que um débito calculado em 1º de julho de um ano poderia ser saldado até 31 de dezembro do ano posterior, 18 meses depois.

Isto representaria o enriquecimento sem causa do Poder Público, vedado pelo Código Civil e sujeito à reparação. Correto, portanto, o enunciado 193 da Súmula do TST que determina a correção e juros “até o pagamento do valor principal da condenação”.

Outra dúvida que esta questão suscitou refere-se à necessidade ou não de outro precatório para requerer a correção e juros.

Esta questão foi abordada pelo prof. Celso Agrícola Barbi¹ que proferiu a seguinte conclusão:

“O caso do novo precatório, para receber a diferença, além de tomar muito tempo e despender muito trabalho, não satisfaz, porque o novo pagamento será também insuficiente... A correção naquela data (1º de julho) é apenas para efeito de cálculo de despesa na proposta orçamentária, porque os precatórios já estão desatualizados naquele dia. A correção posterior é devida por força da legislação ordinária específica, ou por disposição constitucional como no caso de desapropriação, segundo jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal...essa solução do uso de novo precatório é insatisfatória porque leva sua repetição em número infinito quando há inflação muito alta...

Essa repetição é lesiva à parte, tem execução trabalhosa para partes e juizes, leva apenas ao reconhecimento de mais uma fração do crédito de cada vez, retarda a solução final do processo por vários anos.”

Assim, o procedimento correto é que os valores sejam atualizados à época do efetivo pagamento e que as dívidas sejam pagas devidamente corrigidas e com os juros, sem que haja necessidade de outro precatório para requerer as diferenças.

4.2.1 DEMONSTRAÇÃO PRÁTICA

¹ O Precatório na Constituição de 1988, Revista Síntese Trabalhista, ano VI, n.61, julho de 1984.

A título de exemplo de como deve ser efetuada a correta atualização do valor de cada precatório, será realizada a seguir uma demonstração prática da atualização de um precatório da Prefeitura Municipal de Campinas cujo valor da sentença era de R\$639.620,39 em setembro de 1998. Mostraremos como é feita a atualização deste precatório até a data do Mapa orçamentário de 01/07/99, totalizando, portanto, 271 dias.

O citado precatório apresenta como valor principal R\$172.702,19, como valor de honorários advocatícios R\$57.958,80, como custas R\$2.073,56. O valor dos juros moratórios é de R\$170.226,27 e dos juros compensatórios de R\$236.659,57.

Para que sua atualização seja feita, será usada a "Tabela Prática de Atualização Monetária dos débitos judiciais" elaborada pelo próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJESP).

O índice que registra a inflação de junho de 1999 é 22,875378; dividindo-o pelo índice de Setembro de 1998 (data da sentença), temos o índice de 1,039030, que representa a correção monetária no período em questão (sem incluir os juros moratórios e compensatórios).

Assim temos que a correção monetária do valor principal da sentença é obtida multiplicando-se o valor principal da sentença pelo índice de correção, sendo, portanto, de $R\$172.702,19 \times 1,039030 = R\$179.442,80$.

Seguindo o mesmo raciocínio temos que a correção monetária dos honorários advocatícios é de $R\$57.958,80 \times 1,039030 = R\$60.220,95$.

A correção monetária das custas processuais e de assistência técnica é, então, de $R\$2.073,56 \times 1,039030 = R\$2.154,49$.

A correção monetária dos juros moratórios é então, de R\$170.226,27=R\$176.870,24.

A correção monetária dos juros compensatórios é então, de R\$236.659,57 x 1,039030=R\$245.896,45.

Os juros moratórios em continuação resultam da aplicação da taxa diária de juros (0,00016667, ou 6% ao ano) sobre o valor principal no período transcorrido entre a sentença e a citação no mapa orçamentário, 271 dias: R\$179.442,80 x 271 x 0,00016667=R\$8.105,00.

Os juros moratórios em continuação resultam da aplicação da taxa diária de juros (0,00033333, ou 12% ao ano) sobre o valor principal no período transcorrido entre a sentença e a citação no mapa orçamentário, 271 dias: R\$179.442,80 x 271 x 0,00033333=RS2.431,45.

O valor da sentença atualizado até a data do Mapa orçamentário resulta da soma das diversas parcelas acima indicadas: R\$691.330,87.

Com esta análise também podemos demonstrar as divergências que são freqüentemente encontradas entre o valor que consta no Mapa Orçamentário enviado pela Justiça e um novo cálculo de revisão da atualização, utilizando-se os mesmos dados arbitrados na sentença.

O valor atualizado encontrado no Mapa Orçamentário para o precatório cujo cálculo foi demonstrado acima, no mesmo período, é de R\$ 704.353,14, sendo, portanto, R\$13.022,27 menor que o valor apresentado no Mapa Orçamentário enviado pelo TJESP.

Um estudo realizado pelo Grupo de Trabalho de Precatórios Judiciais da Prefeitura Municipal de Campinas aponta a existência de inúmeros precatórios com

discrepâncias maiores a 1% do valor total do precatório, para o limite superior. Isto porque o citado estudo não analisou os próprios cálculos contidos na decisão Judicial para efeito dos cálculos destas discrepâncias, não questionando os cálculos apresentados na conta de liquidação mas tomando-os como dados; análise que, se fosse realizada, certamente apontaria para ainda mais divergências.

O que se pode fazer, então, para encaminhar o pagamento do estoque de precatórios pendentes, tendo em vista as limitadas disponibilidades orçamentárias?

4.3 ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA E QUESTIONAMENTO DE VALORES

Toda e qualquer estratégia de pagamento do estoque de precatórios deve estar centrada nos precatórios liquidáveis em cada exercício, pois os demais sequer podem ser pagos em observância da ordem cronológica.

Primeiramente, é importante lembrar que o fato de que estes precatórios sejam liquidáveis em determinado ano, não implica necessariamente que devam ser liquidados neste ano, nem que sejam liquidados segundo a mera atualização do valor de face dos ofícios requisitórios, já que estes valores podem ser questionados judicialmente, assim como negociados administrativamente.

Isto porque podem ser identificados, conforme já demonstrado anteriormente, inúmeros equívocos nas memórias de liquidação dos precatórios judiciais pendentes, e flagrantes erros materiais de cálculo nos Mapas Orçamentários do TJESP, os quais possivelmente poderiam ser questionados.

A despeito destes erros de cálculo não terem sido questionados no momento devido, por uma falha das procuradorias, acontecimentos recentes podem tornar os esforços de questionamento posterior possíveis, como a possibilidade de relativização

da coisa julgada.

Atualmente, várias decisões têm relativizado a coisa julgada material em nome do interesse público, visando impedir enriquecimento ilícito, por exemplo no caso de precatórios referentes a desapropriações milionárias de que é o réu o Estado de São Paulo. A subordinação da norma processual relativa à coisa julgada, ao princípio constitucional da primazia do interesse público é sobremaneira importante já que grande parte dos precatórios transitou em julgado há mais de dois anos, prazo limite para o questionamento de erros materiais em ações rescisórias. A possibilidade de relativização da coisa julgada material, porém, abre maior prazo para questionamento desde que o interesse público seja lesado.

Espera-se que a impetração de ações de questionamento judicial das irregularidades identificadas resulte na redução do estoque de dívida judicial, embora a vitória não seja garantida ao final dos morosos trâmites judiciais, em razão da difusão muito recente da possibilidade de relativização da coisa julgada material.

4.4 ENCONTRO DE CONTAS ENTRE DÉBITOS JUDICIAIS E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Além do questionamento judicial, outra estratégia para reduzir o débito judicial envolve a renegociação de valores, inclusive por meio de encontro de contas entre débitos judiciais e créditos tributários.

Esta possibilidade é definida por lei para os precatórios parceláveis. A mesma Emenda Constitucional que instituiu o parcelamento (EC. 30, de 13.09.2000) buscou proteger o direito dos credores, determinando que as prestações anuais decorrentes dos precatórios sujeitos a parcelamento (art. 78 do ADCT), e que não forem liquidadas até o final do exercício a que se referem, têm, a critério do credor ou cessionário,

poder liberatório dos tributos da entidade devedora.

Apesar desta possibilidade não envolver propriamente a redução de valores, ela amplia o prazo para liquidação de cada parcela anual, caso algum ano fiscal apresente-se acentuadamente ruim, por exemplo, em razão de discrepâncias entre arrecadação prevista e realizada.

Outra possibilidade de encontro de contas envolve a possibilidade de acelerar a liquidação da Dívida Ativa. Uma iniciativa administrativa imediata e não condicionada a uma intervenção do Judiciário pode ser o cruzamento dos créditos tributários com seus débitos judiciais, desde que os portadores de créditos judiciais sejam devedores de tributos.

Este encontro de contas não apresenta problemas jurídicos e administrativos quando se trate de prestações atrasadas de precatórios parcelados, uma vez que as parcelas atrasadas intitulam seus portadores a liquidar impostos (correntes ou atrasados) a despeito da ordem cronológica de cada precatório. Ou seja, um portador de crédito judicial pode liquidar seu débito tributário a partir do não-pagamento da parcela anual de seu crédito, ainda que o portador de um crédito judicial anterior não tenha feito o mesmo, sem que o ente público possa ser acusado de quebra de ordem cronológica.

No que tange aos precatórios não-parceláveis, no entanto, o encontro de contas (créditos judiciais contra débitos tributários) também é expressamente legalizado (no caso de São Paulo, segundo legislação estadual) desde que se respeite a ordem cronológica da liquidação (total ou parcial) dos precatórios. Em termos práticos, acordos feitos com credores posicionados atrás da fila não podem ser cumpridos até que cada crédito anterior na fila seja liquidado, ou até que seus titulares autorizem que créditos posteriores na fila sejam liquidados antes.

Isto cria uma grande dificuldade para a negociação, pois é evidente que titulares de créditos anteriores oferecerão resistência à possibilidade de cessão de seu direito de precedência.

A seguir veremos como esta dificuldade pode ser contornada.

4.5 NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Sugere-se, no intuito de contornar estas dificuldades, o incentivo à formação de um “clube de credores” que possibilite uma negociação coletiva, visando-se iniciar a superação do legado da dívida judicial herdada de administrações anteriores.

Considera-se, muitas vezes, que a ausência de organização dos credores facilita as negociações do poder devedor, que pode aproveitar-se das divergências entre eles para realizar negociações favoráveis. No entanto, o problema no pagamento de precatórios judiciais é que os pagamentos não podem ser feitos a esmo, devendo respeitar a exigência constitucional de que os pagamentos devam obedecer a ordem cronológica de apresentação, a não ser que os credores assinem um termo cedendo coletivamente seu direito de precedência em nome da superação do problema coletivo.

A assinatura de um termo com este teor só seria feita na hipótese de que as contrapartidas oferecidas pelo ente devedor se mostrem altamente favoráveis para o conjunto dos credores, ou pelo menos para a imensa maioria. Esta poderia pressionar a minoria a aceitar um acordo coletivo, uma vez reunidas na mesa de negociação. E se esta minoria não aceitar, a responsabilidade pela continuidade do problema coletivo é parcialmente transferida da administração municipal, que demonstrou interesse em chegar a uma solução viável.

É importante destacar que o maior obstáculo a um processo de negociação são os precatórios milionários que ocupam posições iniciais na listagem de precatórios pendentes.

De qualquer forma, é possível sugerir algumas formas de estimular estes e demais credores a autorizar a realização de acordos independentemente da ordem cronológica. Esta autorização pode ser restringida por cláusulas de barreira para o número de créditos a serem liquidados simultaneamente, demonstrando-se a intenção de pagar sem celebrar acordos individuais e casuísticos.

Isto pode ocorrer do seguinte modo: os primeiros dez a celebrarem acordos seriam autorizados, por todos os demais, a liquidar seus créditos; e assim sucessivamente, o que estimularia os diversos credores a celebrar acordos com redução satisfatória da dívida para estarem incluídos em cada lote de liquidação.

Caso a primeira proposta neste sentido não seja aceita, esta pode ser acrescida de novas vantagens. É possível que seja proposto, por exemplo, que sempre que cada dez credores acertarem a participação em um lote, qualquer credor precedente possa acertar o pagamento de seu precatório, desde que aceite receber até o limite máximo do valor pago pelo precatório de maior valor em cada lote.

Neste sentido, é importante que, enquanto perdurar o processo de negociação coletiva, os participantes das negociações se comprometam a retirar temporariamente as ações requerendo seqüestro de rendas, as quais se tornaram freqüentes em decorrência da realização de acordos desrespeitando a ordem cronológica de pagamento, sem qualquer autorização dos credores com direito de precedência.

De um modo geral, todas estas propostas apresentadas poderiam trazer benefícios significativos para a superação de um problema, que caso seja ignorado e não receba uma atenção especial e imediata do poder público, pode ser cada vez mais difícil de ser solucionado.

CONCLUSÃO

Observamos que o problema dos precatórios da Prefeitura Municipal de Campinas não é diferente do da maioria das administrações, em que inúmeros Precatórios não vêm sendo pagos nos exercícios financeiros a que se referem, ao arrepio das disposições legais que regulam a matéria.

Verificou-se que uma das causas que acabou desencadeando a situação de inadimplemento dos precatórios na gestão de Izalene Tiene, foi o comportamento das administrações públicas municipais anteriores, as quais acabaram não pagando suas dívidas de precatórios nos exercício financeiros devidos, transferindo seus débitos para as gestões subsequentes, não deixando as receitas correspondentes para pagamento, como exige a Lei de Responsabilidade fiscal.

Conforme exposto nesta monografia, na gestão de Magalhães Teixeira/ Edivaldo Orsi, houve a emissão de títulos públicos sob pretexto de pagamento de precatórios, o que acabou não ocorrendo, fazendo com que um grande estoque de precatórios fosse deixado para a gestão municipal posterior.

A administração do Prefeito Chico Amaral, por sua vez, acabou não arcando com o ônus acumulado e transferiu grande parte dos precatórios para a administração atual, da prefeitura de Izalene Tiene. Além disso, não questionou os valores dos precatórios no momento devido, realizou pagamento de precatórios sem respeitar a ordem cronológica, ocasionando a propositura de pedidos de Intervenção Federal e seqüestro, este último causado pela quebra da exigência Constitucional de que o pagamento dos precatórios deveria ser efetuado segundo a ordem cronológica de apresentação dos mesmos.

Além disso, o descaso com que é tratado o precatório por grande parte das administrações, as quais não tem um controle racional e um setor organizado que cuida dos precatórios, dificulta ainda mais os pagamentos e a obediência à ordem cronológica. Isto pode ter dificultado o pagamento de precatórios tanto na gestão atual como nas anteriores.

Destacamos, outrossim, que o inadimplemento também pode ter sido ocasionado pela escolha política de se mobilizar recursos para realizar investimentos públicos ou para outras atividades consideradas prioritárias e que teriam maior impacto perante a opinião pública.

Destacamos também outro motivo de elevação da dívida com precatórios, que fez com que esta atingisse valores que induziram o executivo a atrasar desembolsos, qual seja, o desaparelhamento das procuradorias em defender adequadamente a Prefeitura em juízo. Este desaparelhamento (voluntário ou não) eleva de forma incorreta e de forma excessiva os valores a serem pagos, restringindo ainda mais as possibilidades de pagamento.

Esta hipótese foi ilustrada com a análise do precatório de maior valor devido pela Prefeitura Municipal de Campinas, lançado em face da Câmara Municipal, em que observamos uma série de erros cometidos pela Procuradoria nas diversas fases

processuais, erros que fizeram com que fosse criado um enorme passivo que recaíra indevidamente sobre os cofres públicos.

A questão dos precatórios está longe de ser facilmente resolvida. Porém, conforme pudemos observar, muitas atitudes podem ser tomadas para que comece a ser dado um trato mais honesto ao dinheiro público e para que a questão comece a ser tratada com uma seriedade compatível com a resolução.

Apresentamos algumas propostas a serem adotadas não só pela Prefeitura Municipal de Campinas mas pelos entes devedores em geral, as quais poderiam ajudar a solucionar a questão dos precatórios na atualidade.

Assim, podemos concluir que com algumas atitudes a serem tomadas pelos entes públicos como o cadastro dos precatórios pendentes, estratégias de negociação coletiva, questionamento de valores, encontro de contas entre créditos e débitos judiciais e créditos tributários é possível que parte das dificuldades sejam superadas.

É importante destacar que se cada administração adimplir seus precatórios corretamente, seus sucessores não terão tantas dificuldades e a palavra precatório deixará de ser associada a escândalos e a desonestidade.

BIBLIOGRAFIA

ALVEZ, Ricardo Luiz. *Precatórios Judiciais: Um breve painel crítico*. Disponível em <http://jusnavigandi.com.br>. Acesso em 19 de maio. de 2002.

AMARAL DOS SANTOS, Moacyr. *Direito Processual Civil*. Max Limonad,1965.

BATISTA, Joaquim de Almeida. *Os precatórios e o endividamento irresponsável .Uma história mal contada*. Disponível em <http://faroljuridico.com.br>. Acesso em 19 de mai. de 2002.

BITENCOURT, Cezar Roberto (2000). *Crimes contra as finanças publicas e crimes de responsabilidade dos prefeitos: anotações à lei n.10.028, de 19-10-2000*. São Paulo, Saraiva, 2002.

BRASIL, *Código de Processo Civil*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL, *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

DE PLACIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*, 15ª ed., Forense.

CATHARINO, José Martins *Do Precatório*. São Paulo: LTr, 2000.

CUNHA, Manoel da (2000). *Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores*. São Paulo, LTr, 2000.

FEDERIGHI, José Wanderley (1996). *A execução contra a fazenda pública*. São Paulo, Saraiva, 1996.

LIMA, George M. *Não inclusão de precatórios na proposta orçamentária. Crime de responsabilidade. Teoria da impossibilidade material*. Disponível em <http://jusnavigandi.com.br>. Acesso em 19 de mai. de 2002.

OLIVEIRA, Antonio Flávio. *Precatórios-aspectos interessantes*. Disponível em <http://faroljuridico.com.br>. Acesso em 17 de mai. de 2002.

PELLEGRINA, Maria Aparecida. *Guerra dos precatórios- Poder Público não pode descumprir obrigações impostas*. Disponível em <http://jusnavigandi.com.br>. Acesso em 19 de jun. de 2002.

RAMOS, Nelson Luiz de Miranda. *O que fazer com o precatório*. Disponível em <http://jusnavigandi.com.br>. Acesso em 17 de jun. de 2002.

SOUZA, Zigler de. *As dívidas públicas e a lei de responsabilidade fiscal* Disponível em <http://jusnavigandi.com.br>. Acesso em 17 de jun. de 2002.

THEODORO, Humberto JR. *Curso de Direito Processual Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.