



Precatórios: The good, the bad, the ugly
and the best solution

17 de setembro de 2021

Precatórios: The good, the bad, the ugly and the best solution

Volenti nihil difficile (A quem quer, nada é difícil)

Por Gabriel Barros (*Economista-chefe RPs Capital*)

17 de setembro de 2021

→ #FATO

A judicialização da política fiscal no Brasil não é uma especulação, mas um fato. Existem uma série de decisões que atestam para o substancial grau de judicialização, a exemplo da concessão de ~70% das aposentadorias por invalidez, mais de 60% dos auxílios-doença, ~57% do auxílio reclusão, ~20/28% das aposentadorias por idade/contribuição, ~8% das pensões por morte¹ e ~9% dos benefícios de prestação continuada (BPC)². Muitas destas decisões judiciais são ainda adicionais às despesas com precatórios e sentenças judiciais³, que somente este ano consumirão ~R\$55 bilhões, mais de 1,5 vezes a despesa com o programa bolsa família, que beneficia cerca de 14 milhões de famílias.

Recentemente, por determinação do pleno do STF⁴, deverá ser criada uma renda básica da cidadania, com valores a serem definidos pelo poder Executivo e Legislativo. Além de temas de natureza social, assistencial e previdenciária, há judicialização também de temas tributários e inerentes às relações federativas. De 2016 a 2020, a União ficou impedida de executar contragarantias em operações de crédito com estados no montante de ~R\$33 bilhões, majoritariamente em razão de liminares concedidas por ministros do STF. Neste ano, até agosto, a cifra supera R\$5 bilhões⁵. Em matéria tributária, decisões relativas ao Pis/Cofins (R\$46 bilhões por ano ou R\$229 bilhões em 5 anos) e crédito de IPI por insumos isentos adquiridos da Zona Franca de Manaus (R\$16 bilhões), por exemplo, somam-se a lista de temas bilionários judicializados.

As decisões no âmbito do pagamento de precatórios da União não são uma novidade em si mesmo, fato observado pelo extraordinário crescimento ao longo dos últimos anos (*gráfico 1*)⁶. Nos estados e municípios (E&M), há jurisprudência consolidada que autorizou o pagamento parcelado por parte destes entes, o que empiricamente se provou uma não solução tanto pelo acúmulo recorrente de novas dívidas quanto pela alteração sistemática pelo Congresso Nacional do prazo de pagamento determinado. Apenas nos últimos anos, foram aprovadas múltiplas emendas constitucionais (EC)⁷ alterando as condições e prazo limite para a quitação dessas dívidas no âmbito de E&M.

A referência às decisões em matéria de natureza tributária, fiscal, federativa e social da Suprema corte não tem por objetivo ensejar crítica à razão pura, mas tão somente ilustrar o grau de judicialização que se chegou a política fiscal no país. Além da variedade de temas, é útil destacar que o judiciário age e decide sempre que provocado, de modo que parece bastante razoável inferir que o excesso de judicialização seja sintoma de nossa relativa baixa maturidade institucional. Não é incomum observarmos a ida de múltiplos atores às vias judiciais quando derrotados, democraticamente, no processo político.

Atento aos efeitos que esse excesso de judicialização produz sobre a segurança jurídica, ambiente de negócios e previsibilidade da economia brasileira, o ministro e Presidente do STF, Luiz Fux, chamou recentemente atenção tanto para este fato quanto para a necessidade de se fazer uma reflexão a respeito.

¹ Para maiores detalhes, acesse o boletim estatístico da previdência social (Beps) de julho deste ano. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos>

² Para maiores detalhes, acesse o relatório de avaliação do conselho de monitoramento e avaliação de políticas públicas (CMAP). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/gastos-diretos/relatorio-de-avaliacao-cmap-2019-judicializacao>

³ Para maiores detalhes, acesse a nota técnica 3/16 do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia-social/Normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF

⁴ Além da decisão para a criação da renda básica da cidadania, foi alvo de debate entre os ministros a instituição de benefício no valor de 1 salário-mínimo, mas cuja tese não foi vencedora. Para maiores detalhes, acesse: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1>

⁵ Para maiores detalhes, acesse o relatório de garantias honradas. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-de-garantias-honradas-rmgh/2021/8?ano_selecionado=2021

⁶ É útil registrar a baixa competência histórica dos órgãos de defesa e assessoramento jurídico do governo, cuja atuação é descoordenada tanto nas instâncias superiores quanto na segunda instância. A carência de coordenação e atuação assertiva de órgãos como PGFN, PGF e AGU, a reboque da crescente judicialização, tem agudizado o problema e amplificado o ônus fiscal por decisões transitadas em julgado.

⁷ Este processo, longo, teve destaque com a aprovação da emenda constitucional 62/09, que instituiu um regime especial de pagamento de precatórios de E&M, com prazo de 15 anos. Em 2015, após decisão do STF pela inconstitucionalidade desta emenda e obrigatoriedade de quitação do estoque de precatórios até 2020, uma série de alterações foram feitas de forma quase sequencial pelo Congresso Nacional. Enquanto a EC 99/17 prorrogou o prazo de pagamento de 2020 para 2024, a PEC 95/19 aprovada no senado Federal busca uma nova prorrogação, para 2028.

→ #FAKE

A luz da evidência de múltiplos e recorrentes temas judicializados, os de economia política e, particularmente, de natureza fiscal e orçamentária merecem destaque. A mais recente incerteza sobre o cumprimento do arcabouço fiscal teve como gatilho a necessidade do cumprimento de duas decisões judiciais: a primeira, relacionada ao elevado montante destinado ao pagamento de novos precatórios, de ~R\$90 bilhões, bem como do reforço da rede de proteção social após a decisão da Suprema Corte para que haja instituição de uma renda básica da cidadania.

Diante da evidente e conhecida restrição orçamentária do país, é sem dúvida desafiador cumprir ambas as decisões sem produzir novos desequilíbrios fiscais. A despeito de parte da solução depender da moderação e conciliação entre atores distintos como os poderes executivo das três esferas de governo, legislativo e judiciário, há instrumentos legais a disposição para uma solução “dentro das quatro linhas”, sem dano ao arcabouço macro institucional e à imagem do país junto aos investidores e pares internacionais.

Parte da solução está prevista no parágrafo 20 do artigo 100 da Constituição Federal, que prevê tanto uma câmara de conciliação quanto a possibilidade de descontos de até 40% para o pagamento à vista de precatórios e sentenças judiciais. Não há, destaca-se, necessidade de dispendar energia e tempo do qual não dispomos em saídas que demandam a aprovação de PEC, uma vez que há instrumentos já previstos na CF88 para uma solução conciliada, equilibrada e ortodoxa.

A segunda e complementar parte da solução está relacionada à natureza do precatório e sentença judicial expedido para pagamento. É conhecido que ~R\$17bi, do total de ~R\$90bi, são relativos a sentenças cujos beneficiários são estados e municípios, vencedores da causa no âmbito do antigo Fundef (atual Fundeb). Na medida em que o novo regime fiscal prevê, desde a sua concepção, que os gastos relativos a complementação da educação básica (Fundeb) estão fora da limitação para o crescimento da despesa, não parece extemporâneo e casuístico atribuir igual entendimento as causas transitadas em julgadas cuja natureza é a mesma.

De outra forma, significa dizer que os precatórios devem ser naturalmente contabilizados na mesma natureza da despesa pela qual são apuradas. Objetivamente, precatórios relacionados a gastos de pessoal devem ser contabilizados na rubrica de pessoal e encargos, assim como os de previdência e assistência social o são nas suas respectivas

rubricas. Essa sistemática contábil ou compliance já é perseguido na história das finanças públicas do país, mesmo antes da instituição do teto de gastos. Não há, portanto, justificativa evidente para que a contabilização de precatórios do Fundef (atual Fundeb), tenham regra distinta, devendo, portanto, ser contabilizada na sua respectiva conta contábil.

Desde 2017, foram pagos ~R\$98bi a título destes três tipos de precatórios que, por sua natureza contábil, estiveram sempre sujeitos ao teto de gastos públicos. A excepcionalização das despesas do Fundeb do teto de gastos é prática desde o princípio do novo regime fiscal, de modo que deve ser considerada no bojo das soluções para cumprir o ordenamento jurídico do arcabouço fiscal e orçamentário.

→ #The Good

Dentre as múltiplas propostas para o imbróglio envolvendo o pagamento de precatórios, a que oferece maior coerência é aquela que contabiliza o gasto à luz da natureza da despesa correspondente, sem nenhum tipo de inovação ou criatividade. Esta prática, como vimos, é uma realidade de décadas na execução da política fiscal do país. À luz desse *modus operandi*, em vigor desde antes da instituição do teto de gastos, ~R\$17 bilhões do gasto com precatórios estariam automaticamente excluídos da regra fiscal por serem relacionados a complementação da educação básica (antigo Fundef, atual Fundeb).

Para viabilizar esta saída, é necessário que se faça uma consulta ao TCU, de modo a garantir segurança jurídica para os técnicos da pasta econômica que assinam as medidas. Dado o atual envolvimento de ministros do TCU na busca de uma solução para este imbróglio, parece factível que propostas convergentes com o arcabouço fiscal institucional e jurídico, sejam tanto apreciadas pelo tribunal como ensejem estima pela forma equilibrada e assertiva de proposição.

→ #The Bad

Por outro lado, a proposta de criar um fundo extra-teto dedicado ao pagamento do excedente de ~R\$40bi de precatórios, carrega não apenas um notável risco político, como tem produzido destacado ruído a respeito do efetivo *commitment* com a responsabilidade fiscal. Assim como em muitas das propostas que envolvem a tramitação de emendas à constituição (PEC), é substancial o risco de perda de controle do governo durante sua tramitação no Congresso Nacional, que pode acabar por eleger novas despesas a serem pagas através deste fundo, fora do teto de gastos. Este

risco, diante dos efeitos adversos da pandemia na desigualdade social e de renda, bem como após a decisão da Suprema corte para que haja reforço da rede de proteção social, são ainda maiores.

As propostas de retirar total ou parcialmente a despesa com precatórios e sentenças judiciais do teto de gastos, da mesma forma que o fundo extra-teto (PEC 23/21), também não são positivas pela mesma razão: **risco político de perda de controle no processo de tramitação**. Ademais, tem sido empiricamente observado uma menor diligência, atenção e cuidado do governo nas despesas que são excepcionalizadas da regra fiscal, a exemplo da complementação do Fundeb⁸, capitalização de empresas estatais e transferências aos estados e municípios. Ainda que possa haver pontos positivos no teor da PEC 23/21, o momento é claramente inconveniente e inoportuno para se fazer uma proposta desta envergadura.

No cenário em que há decisão para avançar com PEC que se proponha a alterar o regime fiscal, opção pela qual entendo não ser o momento adequado para fazê-lo, seria mais profícuo alocar tempo e energia em solução que aprimore (e não remende) o arcabouço fiscal. Este trade-off precisa ainda ser avaliado à luz da iminência de novo ciclo político-eleitoral, que deve ainda trazer importante debate sobre a regra fiscal futura desejada pelos postulantes ao cargo de chefe do Poder Executivo em 2022. **Neste ambiente, parece evidente que a estratégia ótima seja cumprir, com fidelidade, o arcabouço fiscal atual.**

→ #The Ugly

A proposta de endereçar uma solução através de resolução do CNJ, cotejada por membros do poder Judiciário e do TCU, não obstante revelar o good will e disposição para alguma solução, não apenas não resolve o problema como cria uma complexidade e passivo ainda maior a ser pago no futuro. Pela proposta, que cria uma espécie de “teto de gastos” para o pagamento das despesas com precatórios, haveria um parcelamento de ~R\$50bi a ser pago em 2023 mas, como o fluxo anual de novos gastos tem se revelado bastante superior ao limite preliminarmente revelado, haveria acúmulo recorrente de dívida não-financeira a ser paga no futuro.

Em suma, a proposta, apesar da presteza dos atores envolvidos, cria um novo e substancial problema para as finanças públicas e, só não é pior do que às

demais que se propõem a endereçar o tema via PEC, por ter como instrumento a edição de Resolução do CNJ, desprovida do risco político supracitado.

Conforme mencionado nos parágrafos superiores, **a prática de parcelar o pagamento de precatórios e sentenças judiciais se provou empiricamente equivocada**, não obstante a tentativa dos poderes Legislativo e Judiciário de endereçar o tema. A proposição do parcelamento, já observado no âmbito de E&M, também para a União, deve ser abandonada à luz dos resultados negativos que tem produzido tanto para os beneficiários de direito como para a segurança do arcabouço jurídico e ambiente institucional do país.

→ #The Best

À luz dos riscos políticos e dispêndio de tempo e energia em falsas soluções, que têm se provado, empiricamente, equivocadas, seria mais útil e produtivo concentrar energia em alternativas equilibradas e factíveis dentro do arcabouço fiscal institucional que dispomos. Nesse sentido, além da compreensão por parte do TCU para que haja maior segurança jurídica em contabilizar as despesas com precatórios do Fundef na sua rubrica de competência, a melhor solução à nossa disposição é fazê-lo de forma complementar ao acionamento dos juízos auxiliares de conciliação de precatórios, já previstos no § 20 do Art. 100 da CF88. Para tanto, a moderação do STF é fundamental.

A combinação de ambas as soluções, dentro das “quatro linhas” do ordenamento jurídico-legal, pode abrir espaço fiscal de ~R\$20 bilhões no orçamento de 2022, suficiente para que seja cumprida a decisão do STF de reforçar a rede de proteção social. Neste caso, seria possível elevar de R\$190 para R\$280 por mês o benefício médio do bolsa família, assim como a quantidade de famílias para 17 milhões (ante 14 milhões atualmente). Além dos ~R\$17 bilhões a título de precatórios do Fundef, a estimativa conta com o poder moderador do Judiciário e sua câmara de conciliação, que pode negociar descontos para o pagamento à vista de até 40%. Os R\$5 bilhões de desconto para o pagamento à vista de precatórios são uma proxy lastreada no assumption de desconto de 20% sobre os cerca de R\$25 bilhões de “surpresa” com o trânsito em julgado de sentenças judiciais.

Neste arranjo, que não demanda aprovação de matéria constitucional e, por conseguinte, não carrega risco político de travar um debate que pode

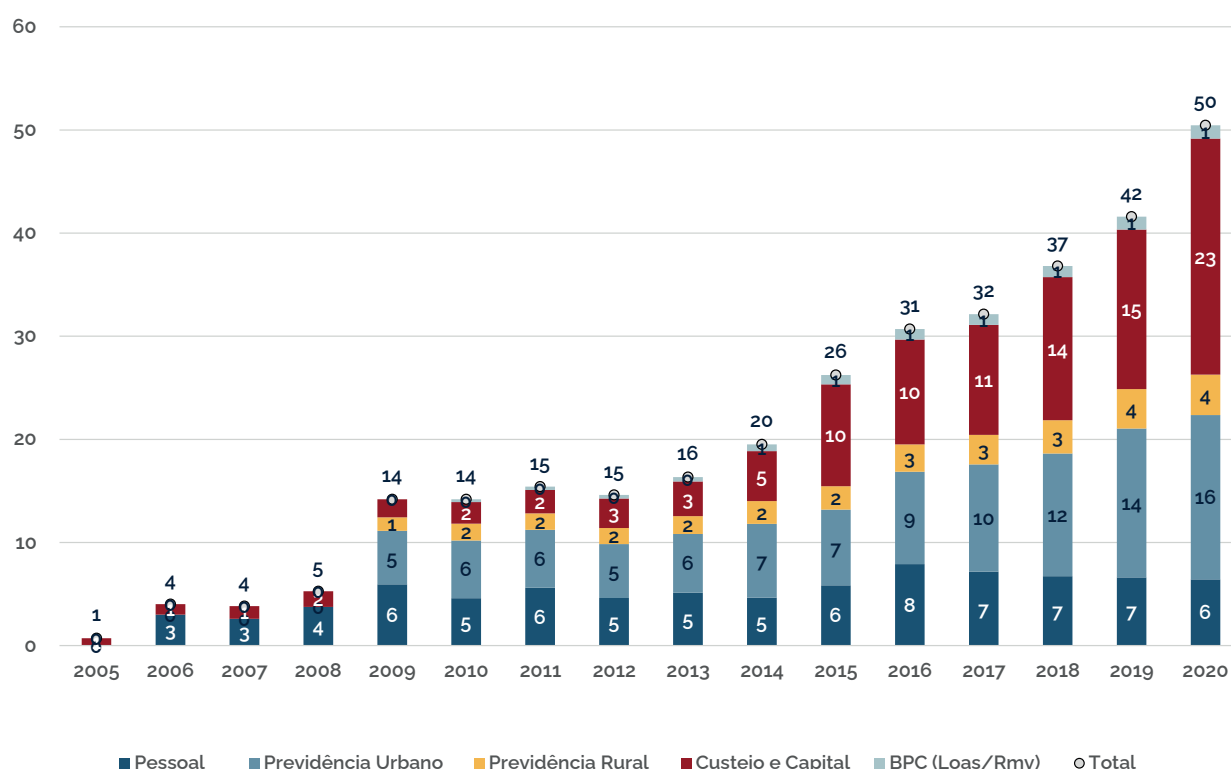
⁸ Mencionar novo fundeb 2020, capitalização de estatais em 2019 e propostas de +transf. E&M

alterar profundamente o teto de gastos públicos, basta que haja good will e moderação por parte do STF e TCU. A compreensão e convencimento dos membros da equipe econômica, naturalmente, é ainda impreterível. É trivial ainda registrar que para que este caminho seja tanto factível quanto bem-sucedido, é basilar que haja equilíbrio e harmonia entre os poderes, tanto a curto quanto à

médio prazo.

No futuro, passado o encerramento do ciclo político-eleitoral, pode haver maior conveniência e oportunidade de revisitar o tema. Até lá, é preciso trabalhar com o que temos a nossa disposição com sabedoria e esclarecimento, instrumentos práticos que estão ao alcance das nossas mãos.

Gráfico 1: Evolução da despesa primária com precatórios e sentenças judiciais (Nominal, em R\$ bilhões)



Fonte: Tesouro Nacional, RPS Capital

17 de setembro de 2021