



ESCOLA DE MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

OS DESAFIOS DA LEI ESTADUAL 7507/2016 DIANTE DA CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL 94/2016.

BIANCA BORGES DUARTE

Rio de Janeiro
2018

BIANCA BORGES DUARTE

OS DESAFIOS DA LEI ESTADUAL 7507/2016 DIANTE DA CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL 94/2016.

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do rio de Janeiro.

Professor Orientador:

Tatiana dos Santos Batista.

Rio de Janeiro
2018.

OS DESAFIOS DA LEI ESTADUAL 7507/2016 DIANTE DA CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL 94/2016.

Bianca Borges Duarte.

Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada. Pós-Graduada em Direito Tributário pela
Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo – Pelo Código de Processo Civil, as alterações na execução contra a fazenda pública, atingiram os cofres públicos, com a imediata necessidade de reordenação das despesas dos entes Estatais. O Estado do Rio de Janeiro, impactado pela falta de receita e evidente crise nos cofres públicos, editou a lei estadual 7507/2016 para atender as pretensões previstas pela EC 94/2016, no que se refere a satisfação dos créditos por precatório. Neste cenário, o presente trabalho é voltado a analisar as motivações dos dispositivos propostos, sua constitucionalidade, a eficácia em longo prazo, suas possíveis consequências e se tais medidas surgem como solução a crise financeira e orçamentária do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave - Execução. EC 94/2016. Lei Estadual 7507/2016. Precatórios.

Sumário – Introdução. 1. As alterações na execução contra a fazenda pública no CPC/2015 e nova redação do art. 100, CF, editada pela promulgação da Emenda Constitucional 94/2016 e seus efeitos na seara estadual? 2. A implementação da Lei Estadual 7507/2016 como medida a satisfação do crédito judicial traz quais consequências a curto e longo prazo? Tal normativo funcionaria como meio de controle orçamentário, diante da Lei 4320/1964? 3. A Lei Estadual 7507/2016 e o pacote de austeridade assinado em acordo com o Governo Federal. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO.

A execução, atividade jurisdicional voltada a satisfação do crédito reconhecido através de sentença ou, crédito reconhecido por atribuição legal com liquidez e exigibilidade a uma obrigação, tem rito próprio na Fazenda Pública e apresenta detalhes que repercutem em todo o procedimento. O vigor do novo ordenamento civil sobre o tema, atingiu o controle orçamentário dos cofres públicos, diante dos novos meios para satisfação do credor.

Tais medidas implicaram no reordenamento do plano orçamentário dos entes quanto as despesas para seu cumprimento e, no Estado do Rio de Janeiro, ora atingido pela grave crise orçamentária, alcançou patamar caótico diante dessa nova obrigação a ser cumprida.

E, a alteração da redação do art. 100 da CF, através da promulgação da Emenda Constitucional 94 de 15 de dezembro de 2016 tem impacto ainda maior nos cofres estaduais por limitar, ainda mais, o planejamento orçamentário para cumprir o normativo no decurso do tempo.

Assim, o Estado do Rio de Janeiro, editou a Lei Estadual 7507 de 29 de dezembro de 2016 para atender o promulgado pela Carta Magma, redefinindo os valores para a satisfação do crédito através de Requisições de Pequeno Valor, como melhor medida para frear tais níveis de inadimplência diante dos credores judiciais.

Logo, como meio a equilibrar as contas do Estado do Rio de Janeiro, o Ente editou a lei estadual 7507/2016 que reduz os valores a serem pagos na forma de precatórios e requisições de pequeno valor, com índices semelhantes aos municipais para dar cumprimento as suas obrigações e merece, portanto, ter sua constitucionalidade confrontada aos dispositivos constitucionais, suas consequências mediatas e imediatas e ainda apreciar sua viabilidade como meio de controle orçamentário, diante da Lei 4320/1964. Sobre o tema, torna-se necessário apreciar também os aspectos de eficácia e eficiência, suas consequências a curto e longo prazo, e principalmente se tal medida funcionará como meio para a satisfação do crédito pelo Estado do Rio de Janeiro.

No estudo da lei 7507/2016, confrontaremos sua normatividade diante do pacote de austeridade assinado pelo Estado do Rio de Janeiro com o Governo Federal, buscando entender o seu papel como meio de controle financeiro do Estado do Rio de Janeiro.

O presente artigo recorrerá pesquisa exploratória, com análise bibliográfica sobre os temas propostos e inovações normativas que emergirem ao longo da sua edição, voltados a estimular a compreensão da aplicabilidade normativa e fornecer dados qualitativos precisos que permitam avaliar a eficácia do normativo promulgado pelo Estado do Rio de Janeiro no ordenamento jurídico ou ainda a necessidade de complementação por novas medidas, com o desenvolvimento de novos conceitos em momento posterior.

Portanto, a finalidade do presente artigo é o estudo detalhado desta Lei Estadual 7507/2016, comparando a sua aplicabilidade diante do normativo constitucional alterado pela Emenda Constitucional 94/2016, com a análise dos seus efeitos no controle orçamentário do Ente Estatal, as possíveis consequências mediatas e imediatas, e ainda analisar a sua função para o controle orçamentário estadual, atendendo também ao cumprimento das medidas de austeridade assinadas em acordo celebrado com o Governo Federal, com a análise dos eventuais dispositivos que possam emergir ao longo do trabalho.

1. AS ALTERAÇÕES NA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO CPC/2015 E A REDAÇÃO DO ART. 100, CF, EDITADA PELA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 94/2016 E SEUS EFEITOS NA SEARA ESTADUAL

O Código de Processo Civil (CPC) trouxe alterações significativas diante da condenação da Fazenda Pública. Pela normativo em vigor, a execução é feita nos próprios autos principais, com o requerimento do credor para o cumprimento da sentença, que intimará o devedor para apresentar sua impugnação, em oposição ao processo autônomo como regido pelo CPC/1973. Merece destaque que a Fazenda Pública, por atuar pela existência do interesse público, possui prerrogativas fundamentadas pelo Princípio da Igualdade, ao assegurar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, (...)”, como previsto no art. 5º, caput da Constituição Federal¹, vinculados aos procedimentos para o cumprimento de sentença, como disposto no art. 534, CPC², visando a permanência do interesse coletivo, atenuando os danos ao erário através de condenações injustificáveis, em oposição aos particulares.

Com base nisso, a requisição do precatório na forma do CPC, não tem natureza jurisdicional, mas sim ato administrativo (requisitar, incluir no orçamento, determinar o pagamento), sendo sujeita a mandado de segurança. No art. 535, CPC³ a Fazenda através de sentença judicial é intimada para o pagamento no prazo de 30 dias (com impugnação nos próprios autos, sem os embargos).

Desta forma, os precatórios e requisições estão inseridas nas despesas públicas, constituídos por um regime especial de prestação, são disciplinados pela Constituição e pelo normativos legais federais⁴ e estaduais⁵. Tais prestações possuem a natureza jurídica de requisições e surgem diante de uma determinação judicial, após sentença condenatória à Fazenda Pública transitada em julgado. Ressalta-se que o ordenador da despesa é o Poder Judiciário, materializado pelo juiz e feito ao Presidente do Tribunal de Justiça, que ordenará a seu

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12.dez.2017.

² BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 12.dez.2017.

³ BRASIL. Op. cit. nota 2.

⁴ BRASIL. Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em 12.dez.2017.

⁵ _____. Lei nº 287, de 04 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/ec546e9e252ee4ce032565cc0071c428?OpenDocument>>. Acesso em: 09.abr.2018.

cumprimento diante da ordem cronológica de apresentação para pagamento, em respeito ao princípio da impessoalidade⁶, ressalvadas as determinações constitucionais.

A apresentação prévia garante a inclusão do valor provisionado em previsão orçamentária, alcançando a despesa pública com aspecto de universalidade. Neste momento, o Poder Judiciário acumula todas as requisições apresentadas até o dia 01 de julho do ano corrente, para inclusão em orçamento, com previsão de pagamento ao longo do final do exercício seguinte⁷.

Importa mencionar que a competência é concorrente entre os Entes da Fazenda Pública, e o art. 100 da CFRB/1988 fornece linhas gerais para a satisfação do crédito, em conformidade com o art. 67 da LCP⁸ e o art. 102 da Lei 287/1979⁹ com a mesma redação do art. 67 da LCP:

[...] Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. [...]

[...] Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.[...]

[...] Art. 102. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação especial de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais aberto para esse fim.

Esses requisitos vêm da impenhorabilidade do bem público, onde a exceção corresponde a pagamentos reconhecidos pela administração pública e pagos diretamente ao credor, e como exemplo temos os pagamentos da previdência social, realizado direto ao beneficiário, como disposto no art. 128 da lei 8123/1991¹⁰, onde o inadimplemento implica na apreensão de valores da Fazenda Pública.

⁶ Segundo Abraham (2017): “o princípio da impessoalidade é estabelecido na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa”.

⁷ BRASIL. Op. cit. nota 1.

⁸ BRASIL. Op. cit. nota 2.

⁹ _____. Op cit. nota 4.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 8123, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 10.dez.2017.

O Ente realizador do pagamento, como previsto constitucionalmente, compreende a administração pública direta e indireta (autarquias e fundações públicas). A mesma prerrogativa, via de regra, não é concedida as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que realização os pagamentos na forma do regime privado (art. 173, CF). A exceção são as empresas públicas prestadoras de serviço público monopolizado pelo Estado, como a Empresa de Correios e Telégrafos, ora comparadas a autarquias e apesar de também prestarem serviços comerciais, tira a natureza do regime de pagamento por precatórios. Sobre o tema, controvertido na jurisprudência, temos os RE 220906¹¹ e RE 592004¹² voltados a definir os entes que tem seus pagamentos definidos por precatórios, assim como o RE 599628 que trata da execução para as Sociedades de Economia Mista prestadora de serviços eminentemente públicos.

Cabe reforçar que o crédito decorrerá de sentença judiciária. A execução por título extrajudicial ou ainda o reconhecimento da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre o direito de crédito não pago será feito através se o órgão reconhece o direito de crédito não pago, será feita através execução por título extrajudicial (S. 279, STJ) ou através de ação monitória (S. 339, STJ), admitindo a determinação do pagamento por precatório, pela interpretação extensiva da expressão sentença judicial e não apenas a sentença *scritu sensu*.

Qualquer prioridade na ordem de apresentação de precatórios é proibida, a exceção das preferencias designadas na Constituição Federal. Os precatórios são agrupados para o pagamento em característica geral (sem preferência) e os precatórios e de preferência. No primeiro grupo, temos a ordem de apresentação como critério. Por sua vez, no que concerne as preferências para pagamento temos os débitos de natureza alimentícia serão pagos de forma prioritária a outros precatórios, definido na S. 144, STJ¹³ e S. 655, STF¹⁴. Semelhante tratamento é concedido aos créditos daqueles que são portadores de doenças graves (art. 13 da Resolução 115, CNJ¹⁵) e nas preferências do art. 100, §1º, CF há um grupo de ainda mais prioritário, voltado aos portadores de

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 220906, Relator: Ministro Maurício Corrêa. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28220906%2EENUME%2E+OU+220906%2EA CMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jbdcfhk>> Acesso em: 10 abr. 2018.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 592004. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28592004%2EENUME%2E+OU+592004%2E ACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jpnong>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

¹³ S. 144, STJ: “Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa”.

¹⁴ S. 655, STF: “A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”.

¹⁵ Resolução 115, de 29 de junho de 2010 – “Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário”.

doenças graves, ou ainda acima de 60 anos (art. 100, §2º, CF). Aqueles que não tiverem a idade de 60 anos no momento da apresentação de precatório, quando completos, migrarão para a condição preferencial¹⁶.

Com relação a essa preferência, há uma limitação, quanto ao valor do crédito a ser percebido. Importa mencionar que, os valores a serem pagos pelo Ente Federal tem o limite de 180 salários mínimos e no Estado e até 120 salários mínimos. Desta forma, os idosos e portadores de doença grave, com valores acima do limite dos entes, terão o seu teto pago na forma de super preferência e o restante pagos na via ordinária, sendo uma das formas de fracionamento.

Os créditos de natureza tributária, por sua vez, não são revestidos de natureza alimentar e sim de natureza indenizatória, inserindo-os no grupo de créditos decorrentes da repetição de indébito em indenizações fundadas em responsabilidade civil em geral¹⁷. A indenização por morte e invalidez ou qualquer indenização decorrente de responsabilidade civil (indenizações por morte, por invalidez ou por responsabilidade civil) seria fundada responsabilidade civil, apesar do tema controvertido, sem pacificação quanto a sua natureza alimentar ou indenizatória, sem posicionamento majoritário.

A prestação da Fazenda, será no limite determinado pelo Ente pagador, sem regra geral, sem o estabelecimento de valores determinados em matéria processual ou constitucional, como previsto no art. 87 do ADCT¹⁸:

[...]Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a:

I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a

¹⁶ BRASIL Supremo Tribunal Federal. ADI 4357, Relator: Ministro Ayres Brito. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284357%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/z6kyugg>> Acesso em: 10.abr.2018

¹⁷ SENADO FEDERAL. Satisfação de crédito em face do Estado de crise. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/531160>>. Acesso em 09.abr.2018

¹⁸ BRASIL Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 30.jan.2018

renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100. [...]

Sobre o tema, tivemos as Emendas Constitucionais 62/2009¹⁹, com diversas modificações ao regime de precatórios. Dentre elas, a admissão do parcelamento dos valores devidos em até 15 anos, a criação de leilões reversos de deságio, a modificação da forma de atualização monetária, a fixação de limites orçamentários para o pagamento pelos entes, a compensação com créditos da Fazenda Pública e a criação de preferências no pagamento dos precatórios alimentares.

Por sua vez, as ADI 4357²⁰ e 4425²¹ foram julgadas em conjunto e consideradas procedentes, determinando a inconstitucionalidade de parte da EC 69/2017. A ADI 4425 quanto a restrição de preferência de pagamentos a credores maiores de 60 anos, fixação da taxa de correção monetária e as regras de compensação de créditos a Fazenda Pública, protegendo o valor a ser pago ao credor, impedindo a dedução do montante devido pela Fazenda Pública, em respeito ao princípio da moralidade, como disposto no art. 37, CF²². Nesta ADI ainda foi julgada total inconstitucionalidade do art. 97 do ADCT²³, com a modulação dos efeitos prospectivos da EC 69/2009²⁴.

Para o devido ajuste, foi editada a Emenda Constitucional 94/2016, alterando o art. 100, para a forma atual do regime dos precatórios. Assim como a Emenda referida desempenhou a função de acrescentar dispositivos ao ADCT, diante da modulação dos efeitos da EC 69/2009 parcialmente inconstitucional.

Insta salientar que, o Estado do Rio de Janeiro, após a suspensão do regime de pagamentos por precatórios no ano de 2016, diante da grave crise orçamentária e financeira e a falta de receitas para o cumprimento das prestações devidas. Naquele momento, todos os precatórios foram suspensos no segundo semestre de 2016, atingindo inclusive os precatórios de natureza alimentar.

¹⁹ BRASIL. Emenda Constitucional nº. 62, de 9 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm>. Acesso em: 10.abr.2018.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4357. Relator: Ministro Ayres Brito. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4357&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 08.abr.2048.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4425. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000279491&base=baseAcordaos>> Acesso em 10.abr. 2018.

²² BRASIL. Op. cit. nota 1.

²³ BRASIL. Op. cit. nota 15.

²⁴ BRASIL. Op. cit. nota 19.

Como medida de ajuste, o Estado do Rio de Janeiro, editou a Lei 7507 de 29 de dezembro de 2016, voltada a redefinir o limite pagos à títulos de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), dentre outras medidas. O Art. 2º, da Lei 7507/2016 alterou a redação do art. 26, I da Lei 5781/2010²⁵, ao redefinir os valores para prestação pela Fazenda pública em 20 salários mínimos, atingindo todos os processos em curso, com aplicabilidade imediata no Estado do Rio de Janeiro, como demonstrado abaixo:

[...]Art. 26. São obrigações de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório:

* I - as que tenham como limite o valor de 20 (vinte) salários-mínimos, quanto ao Estado; * Nova redação dada pela Lei 7507/2016. (...) [...]

[...] Art. 2º O inciso I do art. 26 da Lei nº 5.781, de 01 de julho de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26 (...)

I - as que tenham como limite o valor de 20 (vinte) salários-mínimos, quanto ao Estado;”
(...).

A adequação estadual volta-se as diferentes capacidades econômicas, apesar do patamar constitucional ser de 40 salários mínimos. O ADCT²⁶, no seu art. 87, II define:

[...]Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignadas em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a:

I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

[...]

Porém, o normativo estadual definiu como patamar mínimo o valor referente a de 20 salários mínimos e, portanto, superior ao maior benefício do Regime Geral de Previdência Social

²⁵ _____. Lei nº 5781 de 01 de julho de 2010. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/289671a6e642e5158325775f0057e2e0?OpenDocument>>. Acesso em 03.mar.2018.

²⁶ BRASIL. Op cit. nota 18.

disposto no art. art. 100, §4º e §5º, CF²⁷, que corresponde à R\$ 5.645,80²⁸ (cinco mil seiscientos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos), conforme autorizado pelo STF na ADI 2868/PI²⁹, como um dos estados remanescentes no limite original de 40 salários mínimos.

O contingenciamento financeiro na Administração Estadual decorre da redução de royalties auferidos, a redução da arrecadação de ICMS, aliado aos múltiplos esforços para o equilíbrio orçamentário diante dos decretos editados, para evitar a redução no quadro dos servidores estaduais não estáveis, a redução no quadro de comissionados e se não suficientes, a redução no quadro de pessoal dotado de estabilidade funcional³⁰, como disposto no art. 169, §3º e §4º da CF.

Portanto, torna-se necessária a avaliação da modulação dos efeitos desta medida estadual, analisando a sua viabilidade como meio para atenuar os efeitos da Crise Orçamentária e Financeira do Estado do Rio de Janeiro.

2. AS CONSEQUÊNCIAS A CURTO E LONGO PRAZO DIANTE DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI ESTADUAL 7507/2016 PARA A SATISFAÇÃO DO CRÉDITO JUDICIAL E A FUNÇÃO DESTE COMO MEIO DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO, DIANTE DA LEI 4320/1964

A promulgação da emenda Constitucional 94/2016 alterou a redação do art. 100, CRFB/88 e implantou o novo regime de precatórios. O Estado do Rio de Janeiro, diante do novo cenário, e com o estado de calamidade orçamentária decretado, editou a Lei 7507/2016, alterando a redação do art. 26, I da Lei 5781/2010 que criou os juizados especiais cíveis e criminais na Justiça do Estado do Rio de Janeiro, redefinindo o teto para as requisições judiciais de pequeno valor.

A alteração surge em conformidade com a Constituição Federal, diante do previsto no art. 100, §§3º e 4º, CRFB/88 transcrito abaixo:

²⁷ BRASIL. Op cit. nota 1.

²⁸ BRASIL. Benefícios: Índice de reajuste para segurados que recebem acima do mínimo é de 2,07% em 2018. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/2018/01/beneficios-indice-de-reajuste-para-segurados-que-recebem-acima-do-minimo-e-de-207-em-2018/>>. Acesso em 08.abr.2018.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2868. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000095023&base=baseAcordaos>>. Acesso em 10.abr.2018.

³⁰ BRASIL. Op. cit. nota 1.

³⁰ BRASIL. Op. cit. nota 1.

[...] Art. 100. (...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

[...]

O dispositivo permite a redução dos valores para pagamentos através das requisições de pequeno valor, apesar da constituição prever o teto de 40 salários mínimos para o pagamento dos valores devidos. A medida é consolidada como constitucional, onde o valor mínimo para pagamento na forma de requisições de pequeno valor não seja inferior ao maior benefício pago em regime geral de previdência social³¹, que atualmente corresponde a R\$ 5.645,80 (cinco mil seiscientos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos)³². Consequentemente, a redefinição do teto para pagamento das requisições de pequeno valor em 20 salários mínimos, implicou no aumento significativo do montante designado para o pagamento através de precatórios na seara estadual. A medida surge em conformidade com o disposto constitucional. Apresentando consequências diversas no plano orçamentário ou ainda para atender o pagamento da dívida estatal diante da condenação judicial.

A redação do art. 100, §19, CF autoriza a aquisição de empréstimos diante do comprometimento em índices percentuais da receita corrente líquida, desde que, o débito dos últimos 12 meses seja superior ao comprometimento da receita corrente líquida, através da média dos últimos 5 (cinco) anos anteriores. O financiamento será feito no que exceder o percentual dos limites de endividamento conforme previsto no art. 52, VI e VII da Constituição Federal³³.

Diante disso, o Estado do Rio incentivou a renegociação dos seus débitos, aumentando os prazos para reembolso, a interrupção das amortizações e juros, que não representam uma solução definitiva para a situação do Estado, assim como a tentativa de privatização da CEDAE, amplamente divulgada nos meios de comunicação foi impedida pelo Tribunal do Trabalho, aliada

³¹ Abraham (2017), p. 233.

³² BRASIL. Op. cit. nota 28.

³³ PRECATÓRIOS. Câmara Nacional dos Gestores. Nota técnica nº 03. Disponível em: <<https://camaranacional.files.wordpress.com/2016/07/nota-tecnica-nc2ba-03-2017.pdf>>. Acesso em 14. fev.2018.

ao pedido de recuperação fiscal da empresa estatal³⁴, de acordo com a entrevista do Ministro da Fazenda Henrique Meirelles.

Cabe ressaltar que a Emenda Constitucional 94/2016 volta-se aos entes federados possuidores de estoque de precatórios tidos como impossíveis de serem pagos até o fim do período de sobrevida conferido ao regime do art. 97 do ADCT³⁵, a quitação da dívida histórica dessas requisições judiciais. O dispositivo estabelece o teto de 8,3% da Receita Corrente Líquida para a quitação dos Precatórios, onde o Estado do Rio de Janeiro está em Regime Especial, com a quitação dos seus débitos em 2 (dois) anos, como previsto pela Firjan³⁶.

Após a promulgação a referida emenda constitucional, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei 7507/2016 que considera como pequeno valor, em conformidade ao disposto no art. 100, §3º, CRFB/88 que alterou a redação do art. 26, I da Lei 5781/2010³⁷, reduzindo o limite para pagamentos de pequeno valor para 20 salários mínimos. Merece destaque que o pagamento de RPV advém da previsão orçamentária para tanto, onde há um valor pré-determinado na Lei orçamentária anual para o pagamento ao longo do exercício, como previsto no art. 67 da Lei 4320/1964³⁸. E, no fim desses recursos, buscam-se créditos suplementares para sua satisfação até o final do exercício financeiro. Todo o apresentado encontra-se em conformidade com a Lei 4320/1964, que trata da Contabilidade Pública Estatal e que rege, de maneira concorrente, o orçamento público dos Entes.

Por sua vez, os pagamentos dos precatórios decorrem da ordem de apresentação feita pelo Presidente do Tribunal de Justiça, como já abordado. E ainda que a Lei 7507/2016, não aborde o pagamento por precatórios, a redefinição nos valores em salários mínimos previstos para o pagamento através de requisições de pequeno valor, atinge os valores a serem pagos na forma dos precatórios. Logo, em análise a este dispositivo Estadual, não há a previsão de solução a curto prazo para o equilíbrio nas satisfações de créditos decorrentes de sentenças judiciais, que foi uma das justificativas para atenuar os impactos do Estado de Calamidade ora decretado. Percebe-se que a redução dos valores previstos para pagamento na forma de RPV levou ao aumento do

³⁴ ECONOMICO, Valor. Privatização da Cedae é inexorável, afirma Meirelles. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5293957/privatizacao-da-cedae-e-inexoravel-afirma-meirelles>>. Acesso em 10.abr.2018.

³⁵ BRASIL. Op. cit. nota 18.

³⁶ FIRJAN. A Situação Fiscal dos Estados. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/04/A-situa_o-fiscal-dos-estados_FIRJAN-2017.pdf>. Acesso em 15.fev.2018.

³⁷ _____. Op cit. nota 25

³⁸ BRASIL. Op. cit. nota 4.

déficit para a satisfação de créditos na forma de precatórios, diante do redirecionamento dos valores.

Demonstra-se com tal desequilíbrio o afastamento da reserva do possível, que surgem como uma limitação a realização de algum direito ou desejo. O Estado do Rio de Janeiro, por acreditar a receita advinda dos royalties permitiriam o equilíbrio das contas públicas, viu-se em estado de calamidade diante da redefinição da distribuição de tais valores. Importa mencionar que para o pagamento dos precatórios os índices deficitários são cada vez mais alarmantes, evidentes na teoria do cobertor curto, que tem a mesma concepção de escassez, porém no aspecto orçamentário³⁹. Cabe ressaltar a necessidade do Estado do Rio de Janeiro em se reinventar quanto a captação de receitas, para abandonar o estágio caótico em que se encontra até o momento, através de medidas voltadas ao reequilíbrio das contas públicas, para a eficácia a longo prazo da Lei Estadual 7507/2016.

3. A LEI ESTADUAL 7507/2016 E O PACOTE DE AUSTERIDADE ASSINADO EM ACORDO COM O GOVERNO FEDERAL

O pacote de austeridade assinado através de acordo celebrado com o Governo Federal surgiu como medida de emergência adotada após a decretação do Estado de calamidade pública⁴⁰, decretado em 08 de novembro de 2016. No dispositivo, o Estado reconhece a situação financeira caótica, com base no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴¹ que autoriza a dispensa do alcance dos resultados fiscais e limitações de empenhos, dentre outras medidas, que pode ser estendida até o dia 31 de dezembro de 2017 (previsto no art. 3º da Lei Estadual).

No conjunto de medidas para solucionar a condição crítica do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual 7507/2016 surgiu como uma das medidas alternativas voltada a corrigir a defasagem no pagamento dos precatórios estaduais. Porém, não houve alteração na realidade do Estado do Rio à curto prazo, uma vez que a Lei foi implementada em 29 de dezembro de 2016. O Ente, na

³⁹ SCAFF. Fernando Facury. Contas à vista: Você nem sabe, mas vive entre a reserva do possível e as escolhas trágicas. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-jan-23/contas-vista-vivemos-entre-reserva-possivel-escolhas-tragicas>>. Acesso em 25.jan. 2018.

⁴⁰ _____. Lei nº 7483/2016 de 08 de novembro de 2016. Disponível em: < <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/403576324/lei-7483-16-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em 18.fev.2018.

⁴¹ BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 10.abr.2018.

condição de devedor, ingressou com uma Ação Cível Ordinária⁴² no STF para afastar as sanções como o sequestro de quantias nas contas do ente ou ainda o bloqueio de repasses de verbas federais impostas pelo Governo Federal⁴³, diante da falta de recursos para a satisfação das suas despesas, como disposto no art. 97, §10 da ADCT.

O Estado justifica o atraso com a crise da entidade, que impede o pagamento dos precatórios no prazo previsto, dentre outras obrigações constitucionais como o pagamento de servidores e previdência social. E, por sua vez, o entendimento do STF é que a falta de recursos emerge como uma justificativa aceitável para afastar a intervenção no Ente Federativo, conforme a IF 164-SP⁴⁴, aplicando o princípio da proporcionalidade, diante da falta de dolo do administrador, ainda que inviabilizando o pagamento dos precatórios.

Mais uma vez, a performance abaixo do esperado para o pagamento de precatórios é evidenciada através de pesquisas anuais realizadas pela FIRJAN⁴⁵. Nesse estudo, a dívida do Estado do Rio, em apontamento no final do exercício financeiro de 2016 atingiu 232% da Receita Corrente Líquida, acima dos 200% previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁴⁶.

Para a LRF, a receita corrente líquida compreende o “*somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas*”⁴⁷. Essas receitas são voltadas a atender as despesas assumidas pelos entes e preferencialmente serem pagas ao longo do exercício. Por sua vez, em análise ao caixa disponível em 2017, o Estado do Rio iniciou o ano com déficit e ainda de acordo com a pesquisa do Sistema Firjan, as despesas com pessoal representam 72% da receita corrente líquida, com aumento do déficit previdenciário. Portanto, tal índice da receita corrente líquida impede uma maior prestação no pagamento dos precatórios devidos pelo Ente Estatal.

Merece destaque que o montante de precatórios pagos em 2017 através do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro foi de R\$ 12.512.028,07 (doze milhões quinhentos e doze mil

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 2978. Rel. Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5117957>>. Acesso em 30.jan.2018.

⁴³ BRASIL. Op. cit. nota 15.

⁴⁴ IF 164-SP de 13/12/2003, Rel. Min. Gilmar Mendes.

⁴⁵ FIRJAN. Situação fiscal dos Estados Brasileiros. Disponível em: < https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/04/A-situa__o-fiscal-dos-estados_FIRJAN-2017.pdf>. Acesso em: 20. mar. 2018.

⁴⁶ BRASIL. Op. Cit. nota 41.

⁴⁷ BRASIL. Op. cit. nota 41.

e vinte oito reais e sete centavos)⁴⁸. Pelo exposto, importa mencionar que no Estado do Rio de Janeiro o valor repassado pelo Ente para o pagamento de precatórios reduziu em 79%, com dívida total de R\$ 2.891.068.483,91 (dois bilhões, oitocentos e noventa e um milhões, sessenta e oito mil quatrocentos e oitenta e três reais e noventa e um centavos)⁴⁹, desconsiderando o montante devido através de suas autarquias e fundações. O valor aumentou diante da promulgação da Lei Estadual 7507/2016, que foi oferecida como uma medida para equilíbrio das contas públicas, reduziu o limite para pagamentos de pequeno valor para 20 salários mínimos, como já apresentado anteriormente. A medida acaba por retardar a possibilidade de pagamento dos débitos, diante do atendimento da ordem de apresentação das dívidas de precatórios.

O Estado, buscou ajuda ao governo federal, que no final do exercício de 2017 autorizou o empréstimo de aproximadamente R\$ 2,9 bilhões de reais, realizado pelo banco BNP Paribas, por ser o avalista do referido ente, com a garantia de até 50% das ações da CEDAE⁵⁰. O valor direciona-se ao equilíbrio da Receita corrente, com o pagamento de salários atrasados de outubro, novembro, além do 13º salário dos anos de 2016 e 2017. O empréstimo surge como medida de curto prazo no plano de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

No ano de 2018, vale ressaltar que através do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, foram pagos R\$ 758.978.003,72 (setecentos e cinquenta e oito milhões, novecentos e setenta e oito mil, três reais e setenta e dois centavos) no mês de Janeiro deste ano⁵¹. Onde, o cenário, apesar de animador, decorre da Emenda Constitucional 99/2017⁵², que alterou o art. 101 do ADCT, prolongando o prazo para quitação dos precatórios pendentes para dezembro de 2024, com constitucionalidade questionada, uma vez que o STF firmou entendimento do prazo até 2020⁵³, tornando-a conhecida como a Emenda do calote.

Nessa EC 99/2017 permite-se o uso dos depósitos judiciais para precatórios, a constituição pelo ente de um fundo garantidor de 25% para pagar as causas perdidas pelos entes,

⁴⁸ SEFAZ-RJ. Pagamento de Precatórios realizados em 2017 <http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC199202> acesso em <28-jan-2018>.

⁴⁹<http://www4.tjrj.jus.br/prectransparencia/Divida/D%C3%ADvida%20das%20Origens%20em%2020171231.pdf> acesso em < 29-jan-2018>

⁵⁰ Companhia Estadual de Águas e Esgoto.

⁵¹ SEFAZ-RJ. Pagamentos de Precatórios realizados em 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC199202>>. Acesso em 10.abr.2018.

⁵² BRASIL. Op. cit. BRASIL. Emenda Constitucional nº. 99, de 14 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc99.htm>. Acesso em: 10.abr.2018.

⁵³ BRASIL. Op. cit. 19.

autarquias ou empresas públicas prestadoras de serviços públicos. O depósito dos valores será em conta especial do Tribunal de Justiça do Ente, com uso de 75% do total deste para o pagamento de precatórios⁵⁴.

Com tal autorização, o Estado do Rio de Janeiro, editou a Lei 7781/2017⁵⁵ de 10 de novembro de 2017, com o cancelamento dos precatórios e requisições de pequeno valor não resgatados há mais de três anos, com o uso desses recursos no pagamento de novos precatórios. Com isso, o Estado realizou o pagamento do valor acima mencionado de aproximadamente setecentos e cinquenta e oito milhões de reais.

CONCLUSÃO.

Ante o que ficou evidenciado, a alteração no regime de precatórios diante da condenação da Fazenda Pública, implicaram no ajuste dos Entes aos dispositivos do Código de Processo Civil. E não apenas isso, as alterações do art. 100, CF, impostas pela Emenda Constitucional 94/2016, promulgada em dezembro, expôs muitos a condição deficitária dos entes federados, com a reordenação das despesas.

Diante disso, o Estado passou a buscar medidas afim de sanear tamanha dificuldade em equilibrar suas as contas, com a edição da Lei Estadual 7507/2016 que reduziu os valores a serem pagos na forma de precatórios e requisições de pequeno valor, como meio de controle orçamentário, diante da Lei 4320/1964.

Em respeito aos ditames legais previstos no Processo Civil, e apesar do normativo estadual editado em atendimento à Constituição Federal, percebeu-se que não houve evolução nos índices de pagamento, nem ao menos a redução da margem devedora do Ente Estadual. A constitucionalidade da norma estadual 7507/2016 foi confirmada pela Constituição Federal ao afirmar que o teto mínimo para o pagamento da Fazenda Pública é o valor máximo a ser pago

⁵⁴ SEFAZ-RJ. Relatórios/Precatórios. Disponível em: <
http://www.transparencia.rj.gov.br/tesouro/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/paginaDocumentos.jspx;jsessionid=xR-w5h6vtKzZKCJp_1SkhVzuFIydyXHtzlD8x9ywwBMm4ADoChu0!-964459533?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC193246&_afrLoop=2176906064845917&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null&_adf.ctrl-state=f5ks4byf_1#!%40%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D2176906064845917%26datasource%3DUCMServer%2523dDocName%253AWCC193246%26_afrWindowMode%3D0%26_afrWindowId%3Df5ks4byf_5>. Acesso em 10.abr.2018.

⁵⁵ _____. Lei nº 7781 de 10 de novembro de 2017. Disponível em: <
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/edc1e85c8fe0ef10832581d70057f147?OpenDocument>>. Acesso em 10.abr.2018.

pela Previdência Social aos seus segurados, ou seja, o valor atualizado de R\$ 5.645,80 (cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos).

Ou seja, apesar da pretensão em minimizar o saldo devedor para pagamento dos precatórios, foi evidenciado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com valores pagãos no ano de 2017 na ordem de Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro foi de R\$ 12.512.028,07 (doze milhões quinhentos e doze mil e vinte oito reais e sete centavos)⁵⁶, o montante devedor total de R\$ 2.891.068.483,91 (dois bilhões, oitocentos e noventa e um milhões, sessenta e oito mil quatrocentos e oitenta e três reais e noventa e um centavos), não apresenta sinais de redução pelos próximos anos.

Assim, o regime especial do Estado do Rio de Janeiro no aspecto orçamentário, ainda não reflete como medida para reduzir o montante devedor acima citado, com a previsão de permanecer acima do limite de 200% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por aproximadamente dois anos.

Insta salientar que, hoje, é evidente a necessidade do Estado do RJ em reunir esforços para equilibrar suas contas, para afastar o sequestro de valores, como previsto na lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o levantamento de novas receitas, diante do comprometimento dos royalties com a antecipação de receitas às instituições financeiras, para reduzir o seu montante devedor. Onde, o apoio do Governo Federal, com o aproximadamente R\$ 2,9 bilhões de Reais, através do Banco BNP Paribas não funcionará como solução a longo prazo.

A Emenda Constitucional 99/2017, conhecida como a emenda do calote, permite a realização de novo aporte financeiro para a quitação dos precatórios através do levantamento de valores já depositados para ações em curso, o depósito de 1/12 avos da sua receita líquida, a realização de empréstimos o levantamento dos precatórios não resgatados pelos credores emitidos até três anos antes, permitindo assim, um aporte financeiro para essa sensação de quitação. Onde, o governo Federal através de ajustes na Constituição Federal permite aos entes a governabilidade de modo a atender a Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que diante do risco de quebra do país. Outra visão é a existência de mecanismos concretos para a quitação dos precatórios, resgatando o Estado Democrático de Direito.

⁵⁶ <http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC199202> acesso em <28-jan-2018>.

Portanto, os precatórios, apesar das medidas adotadas para o seu pagamento pelo Estado, passu a surtir efeito prático a partir da Emenda Constitucional 99/2017, afastando a viabilidade da EC 94/2016, no que se refere a quitação por precatórios. Onde os montantes acima apontados não emergem como qualquer esperança para o cumprimento da medida, sendo evidente a intenção do Ente em reduzir os valores a serem pagos como Requisições de Pequeno Valor, com previsão obrigatória em orçamento e aumento do valor devido a título de precatório, que não obrigatoriamente tem o seu pagamento previsto concretizado, ainda que previsto a cada Lei Orçamentária Anual, ficando o vencedor judicial fadado a permanecer como se perdedor fosse, diante das manobras legislativas. Já a EC 99/2017, por sua vez, surge como meio disposto a resgatar o Estado Democrático de Direito, principalmente para o seu credor, como acima mencionado, ou para sacramentar a inviabilidade de quitação através de precatórios e requisições de pequeno valor, talvez decretando a falência do sistema.

REFERÊNCIAS.

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

BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução a Ciência das Finanças. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 13.nov.2017.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 dez.2017.

_____. Lei nº 287, de 04 de dezembro de 1979. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/ec546e9e252ee4ce032565cc0071c428?OpenDocument>>. Acesso em 06 abr.2018.

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

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: RT, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19. ed. São Paulo: Renovar. 2013.