



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 15/2005

Precatórios e a Dívida Pública

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura

Junho/2005

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br



1. Este estudo examina a forma pela qual, e em que condições, precatórios deveriam integrar a dívida pública.
2. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 30, § 7º, incluiu na dívida consolidada, *para fins de aplicação dos limites previstos na LRF*, os precatórios judiciais não pagos após sua consignação no orçamento (grifo nosso). Observe-se que no art. 29, que trata da conceituação de dívida, os precatórios não são mencionados.
3. A Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, por sua vez, estabeleceu que integram a dívida os precatórios emitidos a partir de 5 de maio de 2000 (quando entrou em vigor a LRF) e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.
4. Nos relatórios de gestão fiscal¹ referentes ao 3º quadrimestre de 2004, os 27 governos estaduais reconhecem R\$ 19 bilhões de precatórios incluídos no orçamento e não pagos, sendo apenas R\$ 5 bilhões aqueles cuja inclusão se deu posteriormente a 5 de maio de 2000 e, portanto, computados dentro da dívida consolidada. A Tabela da página seguinte traz o estoque de precatórios vencidos por estado.
5. De um lado a LRF levou em consideração todos os precatórios, apenas para fins de apuração dos limites da dívida; de outro o Senado considerou precatórios como dívida, porém apenas a partir de certa data.
6. No relatório de gestão fiscal do Poder Executivo Federal² há o registro de R\$ 59 milhões de precatórios incluídos em orçamentos e não pagos. A inclusão de precatórios no orçamento da União³ requer, além de certidão de trânsito em julgado da decisão exequenda, certidão de trânsito em julgado dos embargos à execução ou certidão de que não tenham sido opostos embargos ou qualquer impugnação aos respectivos cálculos.
7. Estudo elaborado pela assessoria do Supremo Tribunal Federal e citado na imprensa⁴ calcula em R\$ 63 bilhões o estoque de precatórios, dos quais R\$ 45 bilhões, estaduais, e R\$ 18 bilhões, municipais. Portanto, neste total estão computados precatórios não reconhecidos pelos governos locais⁵ e, possivelmente, outros não vencidos que serão incluídos em orçamento futuros.
8. O ministro Nelson Jobim apresentou proposta de transformação do valor acima em cotas de sociedades de propósito específico (SPE), capitalizadas pela dívida ativa de estados e municípios; 3% da receita líquida desses entes; e mais o equivalente a 1% dessa receita líquida, aportado pela União.
9. A participação da União no referido fundo só poderá ser concretizada caso não se configure como refinanciamento a estados e municípios, situação vedada pelo art. 35 da LRF.

¹ Ver <http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>.

² Ver http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RGF3Q2004.pdf.

³ Ver art. 23 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO).

⁴ http://www.candidosa.com.br/noticia.asp?id_coluna=51 e <http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=4426>

⁵ No Diário Popular, de 21 de junho de 2005, edição eletrônica, o Governador Roberto Requião afirma “Nós temos um problema de avaliação dessas decisões judiciais, que trazem valores altamente questionáveis e às vezes absurdos....A discussão dos precatórios passa também pela discussão da relatividade do trânsito em julgado”.



Estoque de Precatórios Incluídos no Orçamento e Não Pagos

3º Quadrimestre de 2004

(R\$ mil)

Estado	Precatórios Posteriores a 5/5/2000 (inclusive)	Precatórios Anteriores a 5/5/2000	Total por Estado
AC	11.777	34.130	45.907
AL	-	-	-
AP	-	-	-
AM	-	-	-
BA	423.301	238.470	661.771
CE	106.448	-	106.448
DF	492	-	492
ES	70.793	-	70.793
GO	-	-	-
MA	-	-	-
MT	245	660.784	661.029
MS	-	-	-
MG	497.770	108.629	606.399
PA	-	-	-
PB	-	-	-
PR	724.532	2.747.644	3.472.176
PE	-	-	-
PI	75.153	86.457	161.610
RJ	672.911	374.297	1.047.208
RN	32.664	-	32.664
RS	1.259.599	24.478	1.284.077
RO	-	-	-
RR	-	-	-
SC	-	-	-
SE	33.899	-	33.899
SP	1.087.565	9.730.687	10.818.252
TO	-	-	-
TOTAL	4.997.149	14.005.576	19.002.725

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal.

10.O Banco Central é a instituição responsável pela divulgação oficial da dívida líquida do setor público. Segundo definição⁶, a dívida líquida corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não financeiro e o resto do mundo. Na prática, o Banco Central capta a diferença entre o estoque da dívida financeira dos governos registrado entre dois períodos, deduzidos os ativos financeiros.

11.Precatórios, assim como os restos a pagar, não são capturados pelas estatísticas do Banco Central, uma vez que não são registrados no sistema financeiro. A única distinção entre

⁶ Ver <http://www.bcb.gov.br/ftp/divliq/dividaliquida.pdf>.



ambos é que a LRF decidiu computar os precatórios no limite de dívida como forma de minimizar os riscos fiscais decorrentes de seu não pagamento.

12. A LRF incumbiu o Ministério da Fazenda de verificar o cumprimento dos limites de dívida, as condições de contratação de operações de crédito e de efetuar o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas internas e externas⁷. Para tanto, a Secretaria do Tesouro Nacional divulga periodicamente a dívida dos governos regionais, inclusive o montante de precatórios vencidos, individualmente por estado e por município. Todavia, a consolidação da informação não traz detalhamento suficiente, o que dificulta o acompanhamento e a fiscalização dessas dívidas.
13. Seria interessante que a Fazenda passasse a divulgar o saldo mensal da dívida, por tipo de dívida, por credor (destacando os precatórios) e por UF, a exemplo do que era feito na publicação do Banco Central “Boletim das Finanças Estaduais e Municipais”⁸.
14. Para que o Banco Central passe também a registrar os precatórios vencidos seria necessário ajuste em suas estatísticas por meio da inclusão das informações já coletadas pelo Ministério da Fazenda junto a estados e municípios. Ressalve-se que essa informação é de responsabilidade dos entes subnacionais e compete aos tribunais de contas e ministérios públicos locais fiscalizá-las.
15. Entre as vantagens da incorporação dos precatórios vencidos ao estoque da dívida líquida consolidada estaria a maior transparência das estatísticas fiscais, por meio da explicitação de passivos já confirmados pelo Poder Judiciário. Por outro lado, as estatísticas do Banco Central apresentariam um componente cujo valor é questionável (o informado pelo Judiciário ou o reconhecido pelos entes federativos?) e sem a atualização tempestiva, característica das demais informações cuja apuração é sua responsabilidade⁹.
16. Caso viesse a prosperar o modelo de securitização proposto pelo Ministro Nelson Jobim, a incorporação dos precatórios à dívida financeira será inevitável, porém ensejará rigorosa apuração quanto a seu verdadeiro montante. Em virtude da discrepância dos números apresentados pelos estados e pelo Supremo Tribunal Federal, o impacto previsto sobre o estoque da dívida consolidada, sem outras alterações metodológicas na apuração da dívida como um todo¹⁰, oscilará entre 1% e 3% do PIB.

⁷ Ver art. 32, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁸ A última edição foi de dezembro de 2001. Ver <http://www.bcb.gov.br/?BOLFINPUB>.

⁹ As informações prestadas por estados e municípios são quadrimestrais e nem sempre apresentadas no prazo previsto pelo art. 55, § 2º (trinta dias após o encerramento do quadrimestre). O Banco Central divulga os resultados mensalmente.

¹⁰ Por exemplo, exclusão da base monetária e a inclusão de restos a pagar.