

A IMPOSSIBILIDADE DA QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS DE PEQUENO VALOR DE DÍVIDA MUNICIPAL NA FORMA DA LEI MUNICIPAL 11.467/2011

José Roberto Reale

Procurador do Município de Londrina, lotado na Gerência de Assuntos Fiscais e Tributários – GAFT. Especialista em Metodologia de Ensino Superior pela Universidade Norte do Paraná – UNOPAR. Professor da Graduação em Direito no Centro Universitário do Norte - UNINORTE. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina - UEL

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Da forma do pagamento no Município de Londrina. Lei Municipal n. 11.467/2011. Princípio da Especialidade Competência Constitucional. 3. Conclusão. 4. Referências Bibliográficas.

RESUMO: Este artigo visa demonstrar o respeito à ordem cronológica dos pagamentos de precatórios municipais, não sendo possível, com base na Constituição Federal, a quebra de ordem para o recebimento.

PALAVRAS-CHAVE: precatório, dívida municipal, constituição, quebra de ordem, direito constitucional.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo científico visa demonstrar a impossibilidade da quebra de ordem cronológica para o pagamento de precatórios de dívidas, no caso em tela, dívidas municipais em respeito ao ordenamento contido na Magna Carta.

Como se sabe os pagamentos de dívidas oriundas de decisões judiciais que afetam os órgãos públicos, de todas as esferas:

União, Estados e Municípios, devem ser efetuados através do instituto jurídico denominado precatório.

São uma ordem judicial que determina o pagamento para cidadãos e mesmo pessoas jurídicas que foram vencedores em ações judiciais envolvendo os entes públicos.

A decisão judicial deve ser transitada em julgado, isto é, não pode incidir sobre a mesma qualquer tipo de recurso previsto na legislação brasileira.

Os pagamentos devem constar do orçamento dos entes públicos, isto é, da previsão da receita e da despesa que os mesmos terão no decorrer do ano.

O pagamento é ordenado pelo Tribunal de Justiça onde está localizado o ente devedor e grosso modo, para fins didáticos, um ofício do presidente do Tribunal, com elementos retirados dos autos, sendo enviado ao ente público devedor que deverá efetuar o pagamento de acordo com a previsão orçamentária.

2. DA FORMA DO PAGAMENTO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA. LEI MUNICIPAL Nº 11.467/2011. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

Em conformidade com o que dispõe o § 3º do artigo 100¹ e segundo a competência declinada no inciso I do artigo 30, da Constituição Federal, o Município de Londrina editou a Lei Municipal nº. 11467/2011 que alterou a 8.575/2001, obrigando-se a quitar os débitos correspondentes até o valor do Teto Previdenciário no prazo de 60 dias.

O § 3º do art. 100 da CF dispõe:

§ 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

Ora, a lei a que se refere o dispositivo acima citado é de competência de cada entidade federativa! Neste sentido o art. 30 da CF:²

“Art. 30”. Compete aos Municípios:

“I – legislar sobre assuntos de interesse local”

O artigo supracitado conferiu aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de seu interesse, sob pena de ser taxado de inconstitucional qualquer ato que contrarie tal determinação.

Em conformidade com o disposto no artigo 30 da Constituição Federal, foi editada a Lei Municipal 11.467/2011 que alterou a antiga Lei Municipal 8.575/2001.

¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: www.planalto.gov.br

² IBID, BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: www.planalto.gov.br

No âmbito do Município de Londrina, suas autarquias e fundações, ficam definidas como obrigações de pequeno valor a que alude o parágrafo 3º do artigo 100 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 (nove) de dezembro de 2009, os créditos oriundos de decisão judicial transitada em julgado cujo valor atualizado, por beneficiário, sejam eles oriundos da Justiça Estadual, Federal ou Trabalhista classificam-se em dois tipos:

- a) Requisição de Pequeno Valor, doravante chamada de RPV com valores seja igual ou inferior ao maior benefício previdenciário do Regime Geral de Previdência Social.
- b) Requisição Via - Precatório requisitório

No Município de Londrina e nos diversos municípios brasileiros onde essa sistemática é implementada, esse tipo de pagamento que desafoga e muito o judiciário local, na medida em que o pagamento é feito de forma administrativa e não via execução em face da Fazenda Pública como determina o Código de Processo Civil em seu artigo 730.

No âmbito do Município de Londrina essa situação é regulamentada pela Lei Municipal n. 11.467 de 28 de dezembro de 2011, publicada no Diário Oficial do Município nº 1763 de 05 de janeiro de 2012, que revogou a Lei 8.515/2001:

O referido comando legal municipal dispõe em resumo que os credores do Município devem:

- I - fotocópia da sentença e de todos os acórdãos existentes no processo;
- II - fotocópia da certidão de trânsito em julgado da demanda;
- III - caso exista execução de sentença, a fotocópia do cálculo homologado em juízo e das decisões judiciais eventualmente existentes em tal fase processual, assim como sua certidão de trânsito em julgado;
- IV - caso não exista execução de sentença, planilha de cálculo elaborada pelo interessado, que demonstre a liquidez da obrigação e a observância do limite legal, inclusive somando-se honorários de sucumbência, custas e demais despesas processuais; e
- V - mandato específico ou cópia do mandato outorgado para o ajuizamento da ação judicial, no caso de pedido realizado por procurador.

A nova lei ainda facilita ao permitir que os documentos a que aludem os incisos I a III, podem ser substituídos por certidão de inteiro teor expedida pelo Cartório ou pela Secretaria que demonstrem o teor das decisões existentes no processo, a existência e a data do trânsito em julgado da ação judicial do processo respectivo e a liquidez da obrigação.

Em caso de custas judiciais, em caso de cartórios não estatizados deve ser respeitada a regra do artigo 206 parágrafo primeiro do Código Civil Brasileiro, isto é, com até uns anos do trânsito em julgado da sentença ou acórdão.

Ao passo que se o cartório for estatizado, como as Varas da Fazenda Pública instaladas na Comarca da Região Metropolitana de Londrina, como determinou o CNJ – Conselho Nacional de Justiça há pouco mais de um ano, seguem as regras vigentes para a cobrança tributária, isto é, prazo de 05 (cinco) anos.

A nova lei disciplina uma situação que anteriormente gerava muita confusão entre os procuradores antes da unificação e controle de RPV pela Gerência de Assuntos Fiscais e Tributários, quais sejam os fracionamentos ou complementos de valores, os quais com a novel lei serão requisitados por meio de precatório os pagamentos parciais, complementares ou suplementares de qualquer valor, quando a importância total do crédito executado for superior aos limites estabelecidos, isto é, cujo valor atualizado, por beneficiário, seja igual ou inferior ao maior benefício previdenciário do Regime Geral de Previdência Social.

Esse controle é realizado por um organismo interno da procuradoria, que no âmbito do Município de Londrina é denominado de Assessoria Técnica Administrativa e Financeira (ATAF) a qual é responsável pelo recebimento e pagamento tanto dos precatórios como das RPV.

Em muitas de suas análises surgiu uma dúvida jurídica, a qual pode acontecer para qualquer ente público que se veja na mesma situação viabilidade jurídica de pagamentos de RPV (Requisição de Pequeno Valor), retroagirem à data anterior do saneamento dos requerimentos que estavam em desacordo com a Lei Municipal 11467 de 28 de dezembro de 2011.

Entende-se por desacordo a falta dos documentos mencionados anteriormente, ou seja, requerimento, sentença e ou acórdão, procuração e planilha com os valores a receber rigorosamente de acordo com a decisão judicial transitada em julgado.

Estando tudo correto, a nova legislação municipal, inovou ao determinar que pagamento ao titular de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados do protocolo da requisição de pagamento na Procuradoria-Geral do Município.

Anteriormente pela Lei 8515/2005, revogada pela Lei 11467 de 28 de dezembro de 2011, o pagamento seria pago em até um ano do protocolo do pedido administrativo e tal situação gerava inclusive, várias discussões no âmbito do judiciário com embargos de declaração, agravo de instrumento e recursos aos Tribunais Superiores.

Com a nova lei, tal imbróglío foi resolvido, modernizando essa situação no âmbito da Procuradoria Geral do Município, o que ao cabo e ao final geram economia aos cofres públicos.

Como se sabe e de acordo com as regras constitucionais em especial o Artigo 100 da Carta Política de 1988, esses pagamentos devem obedecer de forma rigorosa à ordem cronológica de protocolo de modo a não haver privilégios, o que é vedado na administração pública.

Muitas vezes questiona se o pagamento das chamadas RPV que não observaram a documentação exigida pela Lei Municipal, ao ser sanada a irregularidade, deveria ingressar no último lugar da ordem cronológica para o pagamento, pois, caso contrário, haveria quebra da ordem cronológica e conseqüentemente prejuízo aos cofres públicos.

A quebra de ordem para os referidos pagamentos não se mostra possível, na medida em que importaria em quebra na cronologia de pagamentos a que se encontra adstrita a Administração Pública, inclusive entes autárquicos, tal como se extrai do art. 100 da CF/88, já com as alterações da Emenda 62 de 09/12/2009:

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

Assim, não se mostra permitido aos entes públicos sejam federais, estaduais ou municipais proceder ao pagamento dos credores antes da quitação dos precatórios alocados em posições de pagamento na lista geral apresentada, por evidente violação à ordem cronológica de pagamentos, malferindo o art. 100 da CF/88, sujeitando-se ao seqüestro de valores pelos preteridos, consoante dispõe o § 2º do art. 100 da Carta Maior, a fim de preservar, em última hipótese, os primados da Legalidade e Impessoalidade que norteiam a atividade administrativa.

Uma vez que ao não ingressar com o pedido de forma correta é como se o referido pedido administrativo, sequer existisse, a exemplo, de um pedido judicial onde o magistrado determina a emenda a inicial. Antes da emenda, é apenas um procedimento e só vai se tornar um processo se estiverem presentes as condições da ação, podendo analogicamente interpretar a situação administrativa do mesmo modo.

Os princípios do direito administrativo consubstanciam as premissas básicas de um dado regime jurídico administrativo. Eles indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos.

Essa segurança jurídica é necessária para evitar, o favorecimento político de pessoas ligadas aos gerentes temporários da administração pública, haja vista que em última instância o poder pertence ao povo e em seu nome é exercido.

Registre-se, ainda, o seguinte entendimento de José Joaquim Gomes Canotilho³, fundamental para podermos sustentar a eficácia dos princípios que se encontram em estado de latência no sistema jurídico positivo, a saber:

Os princípios constitucionais fornecem sempre diretivas materiais de interpretação das normas constitucionais. E, mais, os princípios beneficiam de (1) uma objetividade e presença normativa que os dispensa de estarem consagrados expressamente em qualquer preceito particular (por ex., não era pelo fato de CRP em 1976 não ter consagrado o princípio do Estado de Direito que ele deixava de ter presença normativa e valor constitucional, dado que ele podia deduzir-se de vários preceitos constitucionais); (2) os princípios carecem de uma mediação semântica mais intensa, dada a sua idoneidade normativa irradiante ser, em geral, acompanhada por uma menor densidade concretizadora (por ex: o princípio democrático pode ser esgrimido com o princípio de interpretação, mas, em geral, ele está concretizado em outras normas da Constituição). (Direito Constitucional 3^a edição, Almedina, Coimbra, 1983, p. 199).

Dessa forma, as prerrogativas conferidas à Administração Pública para que possa realizar seu mister de dar prevalência aos interesses públicos sobre os individuais, devem ser objeto de ponderação e servir como um pressuposto para se analisar qualquer norma administrativa, uma vez que tais prerrogativas são confiadas aos gestores públicos para que possam implementar e materializar o interesse público nas mais diversas situações

A presunção de legitimidade dos atos administrativos, embora relativa, dispensa a Administração da prova da legitimidade de seus atos na atividade pública.

³ Direito Constitucional 3^a edição, Almedina, Coimbra, 1983, p. 199.

Presumida a legitimidade, cabe ao particular provar o contrário, demonstrando cabalmente que a Administração Pública obrou fora ou além do permitido em lei, isto é, com ilegalidade flagrante ou dissimulada sob a forma de abuso ou desvio de poder.

A presunção de legitimidade como controle da administração pública e de acordo com o magistério de Cassagne⁴ (apud Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2000:183):

A presunção de legitimidade constitui um princípio do ato administrativo que encontra seu fundamento na presunção de validade que acompanha todos os atos estatais, princípio em que se baseia, por sua vez, o dever do administrado de cumprir o ato administrativo. Se não existisse esse princípio, toda a atividade administrativa seria diretamente questionável, obstaculizando o cumprimento dos fins públicos, ao antepor um interesse individual de natureza privada ao interesse coletivo ou social, em definitivo, o interesse público.

Com o pedido administrativo, “*mutatis mutandis*”, em que pese a sua instrumentalidade ser mais simplificada, ocorre à mesma situação, não podendo ser apreciado se não estiverem presentes todos os requisitos elencados pela Lei Municipal 11467 de 28 de dezembro de 2011.

Desse modo, somente quando satisfeitos os requisitos legais é que o pedido ingressa na ordem cronológica para o pagamento pelo Poder Público Municipal.

A quebra da ordem cronológica de pagamento dos precatórios já agendados atenta contra a Lei Complementar 101/2000, a Chamada Lei de Responsabilidade Fiscal que no parágrafo primeiro do seu artigo primeiro assim dispõe:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.⁵

Essa situação, favorecimento de credores não deve acontecer de maneira alguma na administração pública, não podendo ser quebrada a ordem cronológica sob pena de responsabilidade funcional, consoante fica explícito no artigo 10 da Lei nº 8.429, de 2 (dois) de junho de 1992:

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 12ª Edição, 2000.

⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei,

bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)⁶

Também merece ser destacado que a cronologia da lista é uma e indissolúvel, e de observância obrigatória pelo ente estatal, sob as penas acima narradas.

Logo, como a inscrição do precatório da requerente na lista seu deu apenas após a sua regulamentação na forma da Lei Municipal 11467 de 28 de dezembro de 2011 que trata dos recebimentos de pequeno valor, inexistente qualquer obrigação de pagamento, e, por conseguinte Noé, inexistente mora do Poder Público.

Limitando-se a análise da Lei Municipal nº Lei Municipal 11467 de 28 de dezembro de 2011 objeto do presente estudo, têm-se, à luz da Constituição Federal em seu artigo 100, já com a redação da Emenda Constitucional nº 62 de 09/12/2009 como inviável, juridicamente, retroagir o pagamento da RPV à data anteriormente do protocolo inicial dos pedidos.

Isto porque, primeiro, embora a ocorrência tenha tido início em data anterior, no curso da informação administrativa que adota o princípio da informalidade, percebeu-se que o pedido formulado não estava em consonância completa nos termos da Lei Municipal 11467 de 28 de dezembro de 2011 ou seja, faltando alguns dos requisitos indispensáveis para o pagamento, impreterivelmente a CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO DO PROCESSO E A LIQUIDEZ DA OBRIGAÇÃO.

Toda a discussão sobre a irretroatividade dos pagamentos com quebra da ordem cronológica de pagamentos fere o artigo 110 da CF e por isso não pode sob pena funcional ser concedida, devendo tanto o procurador responsável, bem como o servidor que irá verificar o procedimento administrativo, atentos a esse particular.

A segurança jurídica é um dos postulados sobre o qual se assenta o ordenamento jurídico. Uma lei que retroagisse para beneficiar contribuintes faltosos, como os do presente caso que não cumpriram os requisitos mínimos, além de constituir um enorme mau exemplo e flagrante

⁶ Ibid, BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências

injustiça para com aqueles que tivessem satisfeito corretamente as suas obrigações, daria lugar a um sem número de ações judiciais questionando a atitude do Município, tumultuando tanto a Administração como o Judiciário, e colocando em risco a própria sanidade das já combatidas Finanças Públicas e a certeza que deve revestir o estabelecimento das relações jurídicas.

3. CONCLUSÃO

Do exposto conclui-se que a questão ora versada, ou seja, a quebra de ordem cronológica para o pagamento dos precatórios não se enquadra na hipótese prevista no art. 100 da CF, já com a redação preconizada pela EC 62/2009 e nem está albergada pela Lei Municipal 11467 de 28 de dezembro de 2011, sujeitando-se o agente público à improbidade administrativa em caso de não cumprimento das normas.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: www.planalto.gov.br

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009. Altera o artigo 100 da Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 3^a ed. Coimbra: Almedina, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.