

DIREITOS HUMANOS E PRECATÓRIOS: DESAFIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

HUMAN RIGHTS AND COURT-ORDER DEBTS: CHALLENGES FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Raul Mattei 1

Vinicius Pinheiro Marques 2

Resumo: O presente estudo propõe-se a investigar a existência de violação de direitos humanos em função da situação dos pagamentos dos precatórios, bem como analisar os desafios pelos quais os entes estaduais devem encontrar em um momento próximo. Em seu desenvolvimento, tratou-se de compreender a amplitude do conceito dos direitos humanos para associar a situação fática a um direito humano, com a finalidade de demonstrar a necessidade de mudança de postura das instituições, diante do cenário atual. Ainda, preconizou-se a alteração do comportamento no tratamento dos precatórios, em razão das informações atualmente disponíveis e da gravidade do tema. A complexidade do regime de pagamentos não permite o enquadramento em apenas um direito predefinido, necessitando da superação da questão econômico-financeira para a plenitude desses direitos humanos. Por fim, a busca por instrumentos que auxiliem na redução e no controle de despesas demonstrou-se a conduta a ser perseguida.

Palavras-chave: Administração. Direitos. Desafios. Humanos. Precatórios.

Abstract: The study purposes are investigating the existence of human rights violations as of the event of failure to comply court-order debt, as well as to analyze the challenges that state entities must face in the near future. It is developed procedures for matter of understanding the concept breadth of human rights to associate these violations with a human right, in order to demonstrate the need to change the institution's stance, given the current scenario. Also, it was recommended to change the behavior in the treatment of court-order debt, on account of the information currently available and the seriousness of the issue. The complexity of the payment system does not allow for the framing of just one predefined right, requiring the overcoming of the economic and financial issues for the fullness of these human rights. Finally, the search for instruments that help to reduce and control expenses proved to be the conduct to be pursued.

Keywords: Administration. Court-order. Humans. Challenges. Rights.

-
- 1 Mestrando em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela UFT/ESMAT. Especialista em Direito Processual Civil. Procurador do Estado do Tocantins. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2695722116874578>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6010-6611>. E-mail: raul.mattei@gmail.com
 - 2 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7300803447800440>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1294-8603>. E-mail: vinicius.marques@catolica-to.edu.br

Introdução

O modelo de cumprimento de obrigações de pagar contra a Fazenda Pública reconhecido em juízo no Brasil remonta ao período anterior à Constituição Federal de 1988 e junto com elas houve a construção de um cenário de incerteza sobre a prestação jurisdicional. As requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário contra a Fazenda Pública formaram listas ao longo dos anos, sem que houvesse a disposição dos entes federativos de quitar todas essas obrigações.

Assim, a letargia no tratamento dos precatórios levou ao acúmulo de dívidas e ao argumento de impossibilidade de pagamento por diversos entes, momento em que os credores permaneceram anos aguardando a quitação das obrigações, caracterizado pela dificuldade na cobrança. Ainda que a ausência de alocação de recursos fosse decorrente do acúmulo de condenações ao longo dos anos, a dificuldade financeira apontada foi sufragada pelo Poder Judiciário.

Em função dessa conjuntura, os credores conduziram o tema à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob a alegação de violação de seus direitos humanos, em especial, ao direito de propriedade. Nesse momento, questionou-se o enquadramento do painel de omissão recalcitrante de entes públicos estaduais e municipais como aviltamento de direitos humanos.

No mesmo sentido, a Agenda 2030 – compromisso global de desenvolvimento sustentável firmado por 193 países, dentre eles o Brasil, e coordenado pela Organização das Nações Unidas – tem previsto o avanço no acesso à justiça e à construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas como meta de desenvolvimento. O programa, que tem fundamento na Declaração Universal de Direitos Humanos e em outros instrumentos de defesa dos direitos humanos, avigora a vigília sobre os compromissos decorrentes de precatórios, a partir da busca por eficiência na prestação jurisdicional e responsabilidade do administrador público.

Em que pese todos os entes públicos sejam grandes litigantes no cenário judicial brasileiro, os Estados, o Distrito Federal e Municípios são protagonistas em relação à dívida atual com precatórios, caracterizando os dois primeiros como alvos deste estudo, haja vista a vultosidade dos débitos, a clareza sobre os efeitos decorrentes de regionalidades e a atual situação econômico-financeira dessas unidades federativas.

Portanto, diante da discussão envolvendo a infringência de direitos humanos frente ao atraso no pagamento dos precatórios, os principais desafios pelos quais os Estados-membros e o Distrito Federal encontram na atualidade e devem se preocupar em momento próximo guiam a direção dessa pesquisa. Assim, compreender sobre a discussão da violação de direitos humanos decorrente do regime de pagamento de precatórios no Brasil, avaliar a postura por parte das instituições constituídas perante o cenário atual e analisar seu prospecto são objetivos deste trabalho.

Dessa forma, o estudo da matéria mostra importância ímpar, porquanto a discussão sobre a condição de direito humano do adimplemento de precatórios, a análise do quadro atual e a procura por meios e instrumentos estimulam a superação dessa condição, alimentando os processos decisórios a que os entes se submetem.

A marcha dos direitos humanos

A definição de direitos humanos envolve a compreensão histórico-social da necessidade de proteção de direitos comuns a todos os seres humanos, a partir da qual a formação de seu conceito se desenvolveu. Com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, determinavam-se os primeiros movimentos para a garantia universal desses direitos, promovendo a ideia surgida durante a Revolução Francesa de que todos os seres humanos sejam livres e iguais em direitos.

Para Lynn Hunt, “os direitos humanos requerem três qualidades encadeadas: devem ser naturais (inerentes nos seres humanos), iguais (os mesmos para todo mundo) e universais (aplicáveis por toda parte)” (HUNT, 2009, p. 19). Dessa forma, denota-se a busca pela ampliação do conceito com o fim de abarcar a todos, sem qualquer distinção e independentemente da consciência de seus titulares.

A concepção naturalista dispõe sobre a origem dos direitos humanos, asseverando que

decorrem da própria condição de ser humano, porquanto independem de estado, característica ou declaração. Ademais, essa visão desdobra-se pelo estudo da corrente jusnaturalista do direito, em que se preconizam os direitos fundamentados em uma ideia de justiça independente da vontade humana. Em outras palavras, afirma-se a desnecessidade de reconhecê-los, mas sim a oportunidade de declará-los, trazendo ao conhecimento de todos a sua existência, mesmo que negada anteriormente.

Ainda, nem todos os direitos humanos estão devidamente anunciados, sendo certo que o desenvolvimento social traz novas reflexões sob o prisma dos direitos humanos. Portanto, é imperioso reconhecer “que todo homem possui, pela sua própria natureza humana, direitos que não foram reconhecidos nem amparados pelas ordens jurídicas até então existentes” (LACERDA, 2011).

Outrossim, juntamente com conceito de naturalidade, a igualdade visa a combater a discriminação, haja vista que não bastaria o reconhecimento da existência de direitos originários do próprio ser, caso se afastasse a isonomia dos direitos de seus titulares. Contudo, é necessário lembrar que essa pretensão não é isométrica, devendo ser flexionada tão logo seja percebida a desigualdade entre os seres humanos, motivo pelo qual se denota o seu caráter maleável em comparação com a qualidade anterior. Logo, a ideia de igualdade pressupõe o tratamento objetivamente adequado aos humanos a partir de suas diferenças, costurado de uma maneira autoevidente¹, mas praticados por indivíduos para aproximá-los em sociedade.

Ademais, a universalidade dos direitos humanos enfrenta desafios em torno de sua substância, uma vez que conflita com os direitos culturais dos povos, desafiando novos pontos de debate, em especial acerca da possibilidade de existência de uma visão única predominante. Dessa forma, a universalidade caracteriza-se não apenas pela declaração de direitos a todos os seres humanos, como também pela capacidade de convergência entre esses direitos e suas orientações ideológicas.

No entanto, para além da discussão sobre o relativismo cultural, impende destacar que a preocupação primeira se mostra a distinção entre teoria e prática, tendo em vista que elas pertencem a caminhos e velocidades desiguais (BOBBIO, 2004, p. 62). Assim, a busca pela universalidade dos direitos humanos dirige-se à concreção de seus conceitos, garantindo a proteção da dignidade da pessoa humana, por meio da associação de paradigmas humanitários na realidade de indivíduos em sociedade.

Com efeito, essas concepções estão umbilicalmente ligadas, de modo que pretendem introduzir uma feição garantista aos direitos humanos, condicionando-os apenas à existência do ser humano. Não obstante, em que pese a assertiva de que esses direitos não sejam concebidos pela sociedade, e sim por ela declarados, é indene de dúvidas que o seu endosso depende, não raras as vezes, do interesse da comunidade.

A efetivação dos direitos humanos depende, pois, de instrumentos para a concretização, porquanto, ainda que se fale em feição natural da dignidade humana, o espaço entre a sua existência e efetivação é colmatado por um processo sociopolítico, em que o primeiro passo ocorre a partir de sua declaração.

Ademais, a utilização da declaração destinava-se, a um só tempo, à exposição de um direito preexistente, conformado pela sociedade como próprio do ser humano, bem como à sua dissociação do conceito de soberania, tendo em vista o conflito decorrente da correlação histórica da primeira a um ato de imposição de poder. Portanto, eludindo-se de um ato de submissão à soberania, “os declarantes afirmavam estar confirmando direitos que já existiam e eram inquestionáveis. Mas ao fazê-lo efetuavam uma revolução na soberania e criavam uma base inteiramente nova para o governo.” (HUNT, 2009, p. 115)

Dessa forma, o ato declaratório caracteriza-se por um processo público de reconhecimento de direitos existentes, no entanto, muitas vezes, desconhecidos ou negligenciados, estritamente vinculados a atos revolucionários, como ocorreu no período da Revolução Francesa com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e no pós-guerra com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

¹ Termo usado por Lynn Hunt (2009, p. 17) para apresentar o conceito de igualdade, descrevendo-o como uma concepção de direito, ainda quando não desenvolvida, conhecida em relação à sua existência.

Certamente, o conteúdo político compõe qualquer teoria de justiça que se possa formular a fim de garantir a efetividade dos direitos humanos. Logo, a proteção desses direitos enfrenta um longo caminho sujeito aos estímulos da sociedade no cenário mundial. Pode-se, assim, dizer que a ideia do justo esteve sob compreensão em períodos anteriores à declaração e efetivação dos direitos.

Nesse sentido, o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, como previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, com o fim de proteger o ser humano contra violações às suas integridades física e psicológica, não surgiram em razão do término da Segunda Guerra Mundial, nem mesmo alcançaram a plenitude tão logo foram formalizados, porquanto o enraizamento dessa necessidade de proteção vem sendo arquitetado pela sociedade há anos.

No século V a.C., a superioridade do direito natural em relação ao direito positivo já era defendida por sofistas, inclusive sendo enunciado por Alkidamas que Deus criou todos os homens livres e não fez nenhum deles como escravo, o que demonstra a discussão social em torno da necessidade de reconhecimento de direitos inerentes e incondicionais aos cidadãos (OESTREICH, 1966, apud CARVELLI e SCHOOL, 2011, p. 169).

No entanto, a efetivação de direitos demanda o exercício da cidadania, a qual é representada num Estado de Direito pela obediência às leis, inclusive por aqueles que as editam. Assim, o respeito ao direito é decorrente da responsabilidade de transformação de um conhecimento em norma para que ele possa reger a vida em sociedade, submetendo aqueles que dela participam. Não pode se afirmar que a força das declarações se condicionaria à sua comutação em uma lei, ao revés, seu conteúdo cognitivo possui teor revolucionário e, por vezes, reivindicatório, entretanto a vinculação da sociedade à norma é imprescindível à eficiência e segurança jurídica no presente Estado de Direito.

Não obstante, o caminho de uma norma, quando produz interação entre política, economia e indivíduo, destina-se à gestão da coisa pública, a qual remete ao planejamento e execução dos direitos. “Nas condições da diferenciação social, o sistema jurídico não está em grau de fazer as vezes da política, da economia ou da educação, todos eles sistemas funcionalmente diferenciados” (MAGALHÃES; LIMA, 2012). Inclusive, é cediça a dificuldade em efetivar direitos humanos, desde os mais básicos, como a dignidade da pessoa humana e ao meio ambiente, uma vez que, há muito tempo, é notada a falência do Estado para a proteção integral desses direitos.

Os avanços, no entanto, são verificados a partir do compromisso dos Países, como ocorreu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, diante da necessidade de repudiar as violações à vida e à dignidade da pessoa humana ocorridas durante as Guerras Mundiais, e com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio-92 –, no intuito de realizar um alerta das consequências do desenvolvimento mundial no meio ambiente. Assim, a colaboração das nações demonstra um caráter ímpar, a despeito da lentidão por vezes encontrada do processo de nacionalização das declarações, haja vista os mais diversos óbices, sejam eles de caracteres cultural, ideológico, econômico ou jurídico.

Pontualmente, é forçoso admitir a dificuldade encontrada no processo de negociação internacional, a qual compreende a diversidade de interesses e o ajuste em seu arranjo. Consequentemente, o documento elaborado em conferências “tende a refletir um equilíbrio precário de posições, com base em um texto impreciso, escrito em linguagem fluida e que representa o consenso mínimo possível” (SILVA, 2012). Assim, embora se defina a norma protetiva, o compromisso firmado é concebido com peso principiológico e não de concreção do objeto, determinando, pois, a necessidade de que os signatários persigam obstinadamente a implementação dessas declarações no âmbito interno de cada nação.

Nesse sentido, é possível verificar uma transmutação na posição dos organismos internacionais em relação aos direitos humanos, em que outrora buscavam a declaração, como meio de assegurar a sua proteção. Atualmente, a postura buscada visa à efetivação dos direitos humanos, com base na afirmação e no empenho das nações pelo comprometimento com o plano de ação desenvolvido.

Além disso, pode-se afirmar que o programa elaborado pela comunidade internacional tem alterado seu prisma, buscando a concreção dos direitos humanos por meio do planejamento associado ao desenvolvimento sustentável, porquanto, com experiências pretéritas, foi possível

compreender a amplitude do programa proposto. Essa alteração deve ser compreendida de acordo com o aprendizado colhido durante a vigência de declarações e tratados realizados anteriormente, nos quais se notou a existência da interrelação entre direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Ainda, debruçando-se sobre o conceito do último, acerca das dimensões ética e jurídico-política, fundamenta-se numa nítida relação com os deveres humanos e fundamentais, sendo compromisso inerente à cidadania e às responsabilidades (MARCO; MEZZARROBA, 2017, p. 336).

Não obstante, defende-se a dependência entre os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável, haja vista que dificilmente se encontrada um ambiente em que os direitos humanos sejam plenos, sem a compreensão social dos pilares de desenvolvimento. Certamente, a sustentabilidade propõe, como se tem visto desde a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio + 10 –, a assunção da responsabilidade coletiva de desenvolver os pilares mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável. De outro lado, a efetivação dos direitos humanos é dependente do anterior, tendo em vista que a humanidade depende naturalmente do ambiente em que se desenvolve.

Insta destacar a ausência de soberania das organizações quando atuam em comum acordo, o que revela a impossibilidade da aplicação de medidas coercitivas jurídicas², permanecendo, no entanto, a discussão no espectro político para a garantia do respeito aos direitos humanos e correlatos.

A par desse fato, o desdobramento da discussão internacional busca o compromisso entre os Estados pela responsabilidade, conhecendo os efeitos antropogênicos no planeta, no alcance dos objetivos necessários para o desenvolvimento sustentável. Com efeito, em seu preâmbulo, a Agenda 2030 prevê que todos os países e interessados, atuando em parceria colaborativa, implementarão o plano, declarando, ainda, o empenho em “alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada.”

Impende, ainda, destacar o estabelecimento de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais é alvo a busca à promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, a garantia do acesso à justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Dessa forma, fica evidenciada alteração de perspectiva que outrora envolvia o tema direitos humanos, avançando para uma posição de progressão conglobante na sua efetivação, por meio da fixação de metas para os Estados.

Ademais, a implementação de instituições eficazes, responsáveis e transparentes é elevada à meta para a busca da plenitude do ser humano enquanto sujeito de direito, afastando-se do caráter meramente declaratório em busca da sujeição das nações à iteração dessas práticas em seus ordenamentos jurídicos e suas políticas públicas. Busca-se, enfim, o respeito aos direitos humanos por meio de boas práticas, no entanto, sem deixar se olvidar a responsabilidade de que cada Estado possui como protagonista, mormente no desafio da internalização e concretização de medidas ativas.

Nesse sentido, a nacionalização de normas referentes a direitos humanos assume importante papel no enfrentamento dessas metas, porquanto dissuade o argumento baseado na soberania e nos interesses políticos e econômicos. Assim, dificilmente seriam possíveis os avanços hodiernamente conquistados sem a flexibilização das fronteiras para o ingresso dessas normas. Afinal, “não existem direitos humanos globais, internacionais e universais, sem uma soberania flexibilizada, o que impediria a projeção desses direitos na agenda internacional (MAZZUOLI, 2002, p. 173).

Outrossim, é cediço que a Constituição Federal de 1988 garante a equivalência dos tratados internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, desde que observada a formalidade prevista. Ainda, o Supremo Tribunal Federal consolidou em sua jurisprudência a necessidade de elevação dos tratados internacionais sobre direitos humanos em que o Brasil seja signatário para uma categoria acima da legislação, em posição preferencial. Essa postura reflete,

2 Artigo 65 da Convenção Americana de Direitos Humanos: Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças.

pois, o modelo político adotado no Brasil, o qual assume o compromisso de cuidar dos direitos humanos, mas sem deixar de lado a noção de soberania, por meio da diferenciação entre normas.

Ademais, a introdução de direitos, no ordenamento jurídico nacional, atendendo às necessidades do ente que os prevê, fortalece o conceito de direitos fundamentais, uma vez que se vinculam diretamente com as pretensões de uma sociedade e são influenciados pela cultura que os orbita. “São direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo, por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado os consagra” (MENDES; BRANCO, 2020). Por outro lado, a expressão direitos humanos é apontada como declarações éticas realmente fortes sobre o que deve ser feito, que indicam determinados imperativos, não sendo derivados da cidadania de qualquer país ou da condição de membro de qualquer nação, em busca da proteção do ser humano (SEN, 2011).

Se, de um lado, verificam-se direitos humanos, declarados com pretensão supranacional, caráter perene e índole filosófica, por outro lado, os direitos fundamentais são constituídos com finalidade doméstica, diretamente dependentes do ordenamento jurídico para sua proteção e influenciados pela cultura e ideologia. Todavia, é certo que ambos possuem em comum o respeito a posições básicas para os seres humanos e à ingerência da política e economia sobre eles, haja vista ser a efetividade da proteção uma atividade dinâmica que envolve custos e interesses.

Portanto, sob o aspecto da concreção dos direitos, sejam eles humanos ou fundamentais, assemelham-se ambos, respeitadas suas respectivas vicissitudes, pois demandam a vontade dos povos em sua manifestação plena. Ato contínuo, tanto as declarações de direitos humanos, provenientes de movimentos internacionais, quanto os direitos fundamentais, editados pelo próprio ente, exigem a postura ativa do Estado responsável pela execução das políticas públicas.

Nesse sentido, a evolução do princípio de desenvolvimento sustentável tem se vinculado ao próprio conceito de política social, em que os direitos humanos não devem ser buscados individualmente, mas sim por meio da implementação de seus fundamentos na progressão dos negócios públicos e privados, com vistas à sustentabilidade do sistema. Dificilmente poderia se falar em direito à vida e à dignidade da pessoa humana sem que fossem assegurados meios para tanto, tratando-se de critério de segurança, uma vez que não há de se sustentar um estado de segurança experimentado por um indivíduo ou alguns indivíduos e os outros não (SOUZA; SAMPAIO; PIMENTEL, 2018, p. 33).

Então, num momento anterior, pode-se afirmar que os direitos fundamentais traziam ao ser humano uma proximidade maior da realização de suas necessidades primeiras, uma vez que vinculavam diretamente aqueles responsáveis pela concreção desses direitos. Diversamente, os direitos humanos, conquanto seja indubitável a força reivindicatória que os guia, perseguiram as sociedades de longe, pedindo espaço para ingresso no meio das forças soberanas.

A alteração dessa concepção, principalmente pela evolução do entendimento sobre o desenvolvimento sustentável, faz aproximar os conceitos de direitos humanos e direitos fundamentais, colocando-os como postulados de justiça, os quais as nações se comprometem a desenvolver na busca por uma sociedade sustentável. Enfraquece-se, pois, a dicotomia estabelecida para que seja dada prioridade à entrada do direito declarado, e retornada a experiência desenvolvida naquela nação com base no desenvolvimento sustentável, a partir de suas premissas políticas, culturais e econômicas.

Do postulado de acesso à justiça

O desenvolvimento dos direitos humanos com vistas à sustentabilidade de um povo busca, primeiramente, a excelência das liberdades, no entanto, essa determinante deve ser afeita aos vínculos humanísticos, distanciando-se das soluções contratualistas. Assim, para haver importância suficiente para conferir a uma liberdade a perspectiva de direito humano, deve-se apresentar algumas “condições de liminar”, as quais se definem a partir da verificação da importância social daquela liberdade, transcendendo o direito específico de uma pessoa específica (SEN, 2011). No entanto, essa qualidade nem sempre é de fácil explicação, em que pese se relacionem com a condição natural de ser humano, reconhecendo-se comumente a associação desses direitos com

aqueles previstos nas declarações e nos tratados provenientes do Direito Internacional.

Dessa forma, a busca pela sustentabilidade produz a necessidade de comprometimento pelas sociedades, mediante o cumprimento de objetivos e metas para sua consecução, inclusive por meio da política interna de cada nação. Essa abdicação por parte desses indivíduos exige não apenas uma postura negativa como positiva, em que se colocam em posição de realização de propósitos mesmo que lhes custe uma faculdade de oportunidade.

Em observância à definição indigitada, a postura dos Organismos Internacionais e das Nações voltou-se ao estabelecimento de metas para diversos temas direcionados ao desenvolvimento sustentável e à plenitude do indivíduo humano enquanto ser de direito. Nesse sentido, a defesa de direitos já consolidados na comunidade internacional coopera com outras perspectivas e novas instâncias afeitas à contemporaneidade.

Ademais, a promoção de sociedades inclusivas confere, inclusive, maior robustez no trato dos direitos humanos, destacando-se a proposição de acesso à justiça para todos e de construção de instituições eficazes e responsáveis. Importante, ainda, lembrar que a projeção desses conceitos naturalmente envolve a discussão sobre a capacidade do jurisdicionado de ingressar em juízo e possuir paridade de armas, traduzida na garantia de que a condução dependa “apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Não obstante, insta apontar para a evolução desse conceito desde sua concepção inicial, o qual passou a se comunicar com o carecimento de instituições eficazes, nos moldes das metas sustentadas. Aliás, essa revisão abandonou a simplicidade do acesso aos órgãos judiciários “para constituir acesso à ordem jurídica justa no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania” (WATANABE, 2017, p. 24). Então, a preocupação desse princípio se voltou à busca pela efetivação da tutela pleiteada e à prerrogativa da plenitude no gozo dos direitos, ainda que se trate de procedimento extrajudicial.

Outrossim, a ampliação desse conceito traz à tona debate sobre a problemática das obrigações de pagar quantia imposta contra a Fazenda Pública, que se estende no Brasil há anos, especialmente quando inscrita em precatórios. A partir da concepção de que o acesso à justiça deve garantir a efetividade do processo, é forçoso reconhecer a deficiência no trato desses pagamentos judicialmente reconhecidos, visto que permaneceram inertes por vários anos, ultrapassando o prazo constitucional para pagamento.

Desde o advento da Constituição Federal de 1967, houve a constitucionalização da obrigação das pessoas de direito público de incluírem em seu orçamento a previsão de verba bastante ao pagamento de precatórios apresentados até primeiro de julho³, já era concebida a dificuldade encontrada por Estados e Municípios para fazer frente às suas obrigações. Essa disposição, no entanto, não obteve avanço, uma vez que os entes públicos utilizavam do estratagema de consolidar anualmente as dotações em valor fixo que, ao revés, as sujeitava por natureza à adaptação constante, indo de encontro ao fim da norma de prever no orçamento quantia suficiente para quitação dessas obrigações (FERREIRA FILHO, 1986 apud VAZ, 2005, p. 87). Assim, a ausência de reajuste no valor previsto para quitação de precatórios manteve a situação jurídica encontrada no período anterior à edição da norma.

Além disso, nem mesmo a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi suficiente para a alteração do cenário, conseqüentemente, o agravamento da situação foi conseqüência indeclinável. Tendo em vista o caráter administrativo do sistema de pagamentos, a ação judicial levada a efeito contra o Estado era inefetiva a partir da fase de expropriação na execução. Nesse sentido, os credores da Fazenda Pública se encontravam em um impasse: não obtinham sucesso no pagamento de suas sentenças, nem dispunham especificamente de instrumento hábil para

3 Art. 112 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários, apresentados até primeiro de julho.

apreciação da questão.

Em razão de a apreciação dos pedidos envolvendo precatórios ser de competência do Presidente do Tribunal de Justiça em sua competência administrativa, é pacífica a jurisprudência no sentido que não cabem recursos judiciais contra essa decisão⁴, restando, pois, ao beneficiário a utilização de recursos previstos no regimento interno de cada tribunal. Ainda, a previsão constitucional apenas previa a possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição do direito do credor, inviabilizando a atuação do tribunal quando não há saldo suficiente para pagamento, a qual se mantém até os dias atuais, mesmo diante da inclusão posterior da hipótese de constrição em caso de não alocação orçamentária do valor necessário.

Outrossim, a situação jurídica indigitada contribuiu para o agravamento da recalcitrância dos entes públicos em manterem seus precatórios quitados dentro do prazo constitucional, resultando no crescimento da dívida sem o aparelhamento de recursos anuais para fazer frente a essas obrigações. No ano de 2012, a dívida estimada de precatórios dos Estados e Municípios, proveniente de seus órgãos ou de sua administração indireta, apontava para a quantia de R\$ 87.570.492.923,93, representada por 127.208 processos de precatórios (CNJ, 2012).

Consequentemente, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar em função da insolvência verificada e das reclamações de inadimplemento, por meio de pedidos de intervenção federal, sob o argumento de descumprimento do prazo constitucional para pagamento, ausência de previsão para pagamento da dívida e carência de medidas de execução forçada por parte dos órgãos do poder judiciário. No entanto, a jurisprudência formada⁵ afastava o decreto de intervenção por não pagamento de precatório judicial, quando o fato não se deva à omissão voluntária e intencional do ente federado, mas a insuficiência temporária de recursos financeiros (STF, 2012).

Assim, na falta de recursos jurídicos internos para a proteção do direito creditício, a busca pela regularização dos pagamentos levou os credores a reclamar perante a comunidade internacional, apontando para a violação dos direitos humanos em razão da falta de proteção judicial e violação das garantias judiciais, mormente pela inexistência de recurso efetivo. A submissão de algumas denúncias à apreciação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos possibilitou fortalecimento da discussão, mormente diante das decisões de admissibilidade proferidas nos Relatórios n.º 144 e 145/2011 (CIDH, 2011), em que se apontava a possível violação ao direito de propriedade, bem como a falta de recursos efetivos para garantir os direitos dos reclamantes.

Em que pese a admissão dos casos, a ausência de julgamento do mérito arrefeceu a progressão do tema para tratá-lo definitivamente como violação de direitos humanos, o qual permanece até os dias atuais pendente de julgamento. No entanto, são certos os efeitos que as petições e eventuais decisões incidiram sobre o tratamento do tema no Brasil, mormente sobre o Poder Judiciário.

Aliás, a criação do Fórum Nacional de Precatórios pelo Conselho Nacional de Justiça e, principalmente, o julgamento das ADIs n.º 4425 e 4357 foram pontos importantes para alteração do panorama dos precatórios, os quais seguiram as decisões adrede e fundamentaram-se no acesso à justiça, na necessidade de monitoramento dos pagamentos e na credibilidade da prestação jurisdicional. Como visto, a admissibilidade dos pedidos buscou a proteção diante da ausência de recursos internos suficientes para a proteção dos direitos, prorrogando, no entanto, a discussão sobre a efetiva violação do direito material.

A busca pelo conceito de direito à propriedade encontra sua definição como direito humano por meio da satisfação do instinto natural de conservação que a convivência social a assegura e modifica (BEVILÁQUA, 2003, p. 131) e como uma propriedade inquestionável do trabalhador, sendo que nenhuma outra pessoa poderia obter direito ao que o trabalho lhe acrescentou (LOCKE, 2001, p. 98). Dessa forma, tudo aquilo abarcado pelo conceito de propriedade deve ser protegido como direito humano, haja vista a indissociabilidade da ideia de individualidade – intrínseca à definição de domínio – da capacidade de autodeterminação de cada pessoa.

Ademais, a garantia de assegurar a propriedade associada ao ser humano fundamenta

4 O enunciado de súmula n.º 311 do Superior Tribunal de Justiça dispõe que “os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”. Na ADI n.º 1.098-1-SP, decidiu-se que a ordem judicial e demais atos para pagamento concernem à área administrativa.

5 Intervenção Federal n.º 2.915-5-SP; n.º 506 AgR/SP; n.º 5.050 AgR/SP; n.º 4.640, n.º 5.114-RS

a ampliação de seu conteúdo, incluindo, pois, a vida, a liberdade e bens, em que se justifica a necessidade natural de poder de preservar sua propriedade, entendida pela tríade indigitada, com vistas a preservar a liberdade perfeita e o gozo irrestrito de todos os direitos e privilégios da lei da natureza (LOCKE, 1998, p. 458). Logo, pode-se afirmar que, ao passo que a propriedade é uma materialidade essencial para a manifestação do ser humano, ela pertence a um grupo de direitos responsáveis por caracterizar a dignidade da pessoa humana, necessitando de proteção por parte da sociedade.

Importante, ainda, perceber que o dinheiro, associado à figura do crédito, deve ser enquadrado na materialidade da propriedade, uma vez que representou, em determinado momento de nossa sociedade, “alguma coisa duradoura que o homem podia guardar sem que se deteriorasse e que, por consentimento mútuo, os homens utilizariam na troca por coisas necessárias à vida, realmente úteis, mas perecíveis” (LOCKE, 2001, p. 110). Portanto, a violação de um crédito representa essencialmente o ultraje à propriedade alheia.

Assim, à mingua da decisão de mérito nos processos apontados, a ausência de pagamento de um precatório certamente impõe violação ao direito de propriedade, uma vez que essa se enquadra na imagem primeira de domínio, a qual é protegida na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Além disso, aduz-se a existência da previsão do direito à propriedade, na Constituição Federal, como direito fundamental – art. 5º, XII –, bem como a necessidade de que ela atenda sua função social – art. 5º, XIII. Justamente, não seria demais alertar um possível conflito aqui instaurado, visto que, se de um lado o direito à propriedade é protegido em função de ser inexoravelmente um direito humano, por outro lado, esse mesmo direito garante a observância da solidariedade, o que poderia defender a posição dos entes federativos de alocar recursos na manutenção de serviços públicos e investimentos.

Também é certo que a concepção da função social da propriedade foi composta a partir da sua ideia tradicional enquanto bem material. Essa conclusão pode ser extraída das palavras de Duguit (2009, p. 48), “o próprio direito de propriedade só deve ser atribuído a certos indivíduos que se encontrem numa característica situação econômica, como poder de desempenhar livremente a missão social que lhes cabe em virtude da sua situação especial.”

Dessa maneira, a concepção de função social não poderia ser aplicada ao direito de propriedade, entendido esse enquanto obrigação devida ao credor, conquanto seja capaz de suscitar a discussão acerca do peso envolvido na decisão sobre disponibilidade financeira e direito ao pagamento. A questão levantada, pois, remeteria à discussão sobre a regularidade da ampliação da solidariedade atualmente aplicada ao direito de propriedade.

Ainda que a visualização possa denotar tons cinzas, a justificativa histórica que permeia sobre a dilação do prazo para pagamento das dívidas está diretamente associada à necessidade de administração e da finitude dos recursos, o que revelaria a predominância do interesse geral sobre o individual. Por isso, a sustentação de que o sequestro de recursos para quitação de precatórios somente poderia ser realizado após a verificação da disponibilidade financeira, a qual foi encampada pela jurisprudência deste País, é suscitada e aceita até os dias atuais.

Nesse sentido, a busca pela origem da violação a um direito humano decorrente dessa situação aponta para a conclusão de que a defesa do direito à propriedade, ainda que disposta como direito humano, mostra-se irresoluta na superação da atribulação formada no Brasil. Portanto, é visível a busca de soluções a partir de outras reflexões, comumente amparadas no direito de acesso à justiça e da duração razoável do processo.

Não obstante, há de ser ressaltada a circunscrição da proteção ao direito de propriedade à perspectiva de efetivação dos direitos, em que se discute a exigência da busca por procedimentos como solução para a crise instituída. Por certo, a instrumentalidade do expediente traz uma resposta mais afinada à procura de fatores exógenos do que a consciência da origem do problema, uma vez que delega ao simplismo a construção de uma solução de um cenário complexo, como ocorre na sugestão de sequestro de verbas públicas em caso de descumprimento do prazo para pagamento.

É bem verdade que a superação do acúmulo de débitos ao longo dos anos exige a objetividade e a instrumentalidade dos procedimentos, haja vista que representam fatos consolidados, de movimento lento há anos, carecendo de medidas efetivas e, por vezes, rigorosas. Todavia, “se é certo que todos cooperaram para a criação do problema, é ainda mais certo que todos precisam,

também, contribuir para a construção de uma saída republicana” (FLORENZANO, 2013, p. 291), sendo que essa resolução depende da cooperação entre os Poderes.

Assim, a determinação da violação a um direito humano necessita de empenho na visualização de que o procedimento formal estabelecido a partir de um precatório possui vinculação umbilical com o direito material. Com efeito, o precatório, enquanto procedimento composto pela expectativa de satisfação da tutela jurisdicional, possui um prisma de justiça que irá variar em cada caso, o qual possui suma importância e já foi utilizado como parâmetro para alteração do regime outrora vigente com a criação das categorias de preferência para pagamento em razão da natureza do crédito.

Por conseguinte, a negativa do direito ao pagamento significa não apenas uma violação à propriedade ou ao direito a um processo célere e efetivo, mas que, sobretudo, há de se proteger a própria condição reivindicatória do oprimido e a universalidade do alcance da justiça. Além disso, em uma acepção substancial, o descompromisso com a dívida dos precatórios equivale ao desprezo do próprio direito original, sujeitando o titular do direito a uma nova rejeição daquilo que já foi denegado anteriormente.

Ademais, ao dissertar sobre tema, Barcellos (2011, p. 349) corrobora com o enunciado ao afirmar que “a eficácia jurídica associada à situação determinada, que se busca ver reconhecida diante do Poder Judiciário - em outras palavras, aquilo que se entende ser possível exigir do Judiciário -, integra, ainda que indiretamente, a noção mais geral de acesso à Justiça”. Tendo em vista que um precatório pode representar desde direitos trabalhistas a indenizações por atos ilícitos realizados pelo Estado, induz-se, pois, a noção de que a garantia do jurisdicionado exige muito mais que o direito à tutela jurisdicional, sugerindo a defesa de uma posição inicial a ser socorrida.

A dupla violação, para além da noção de direito de propriedade ou acesso à justiça, é afronta à dignidade da pessoa humana, uma vez que impõe a abstração do pedido inicial em prol da figura uniforme do precatório, aliviando a noção de justa compensação pela situação vivida e levada à efeito perante os poderes constituídos. Nesse sentido, o sentimento associado ao descumprimento das obrigações pode ser imputado a uma visão contratualista conferida à lista de precatórios, enquanto o panorama anterior à sua formação os vincula diretamente ao princípio de justiça.

Em que pese não se possa afirmar estar diante de um novo direito humano, por ser o procedimento dos precatórios consubstanciado por direitos já conhecidos, destacando-se, aqui, a sua pluralidade, há de ser ressaltado o enquadramento da ausência de pagamento e suas postergações irrestritas no painel de violações aos direitos humanos. Ainda, a necessidade de mudança de postura das instituições, que inspira a visualização dos precatórios como reivindicações de justiça por parte de seus titulares e desfaz a prática de negar a procedência de uma pretensão regularmente exercida, é medida necessária à consagração das obrigações.

Dos desafios enfrentados na condução dos requisitórios

A partir da necessidade de se reconhecer o compromisso das instituições com a quitação dos precatórios, é caminho inevitável a discussão acerca dos reflexos econômicos e financeiros não apenas da dívida existente atualmente, mas também da capacidade de os entes da federação manterem a regularidade dos pagamentos. Nesse sentido, a análise econômica do direito é caminho essencial para a compreensão exata do problema, porquanto associada à apresentação de razões fundadas na ciência econômica para o desenlace de problemas jurídicos.

Ademais, pode-se definir a situação atual dos precatórios como “um problema grave que poderíamos classificar como transdisciplinar complexo, sendo ao mesmo tempo jurídico, econômico e social” (FLORENZANO, 2005, p. 217), exigindo, logo, uma análise igualmente aparelhada na busca de resultados e respostas.

Ainda que a divisão dos problemas jurídico, social e econômico seja adequada, é importante destacar o protagonismo do aspecto econômico. A violação ao Estado de Direito, enquanto ultraje jurídico, e a crise na alocação e aplicação de recursos, como impasse social, não deixam de ser fatores importantes. No entanto, uma vez sucedido previamente o desenlace da questão, a progressão do tema econômico desembaraçaria o caminho para a superação desses outros prismas.

Como evidência de que a superação econômica é pilar do trinômio apresentado, pode-se apontar a reiterada solução mostrada nos estudos desenvolvidos: a criação de medidas sancionatórias jurídicas, para a Fazenda Pública, ou políticas, para os gestores, quando não efetivam o pagamento de quantia suficiente para fazer frente aos precatórios previstos no orçamento (KANAYAMA; TOMIO; ROBL FILHO, 2019). Sendo assim, ainda que superada a dívida histórica, a imposição de pagamento, independentemente de provisão financeira adequada, prejudicará o desenvolvimento da atividade econômica do Estado e, inclusive, causará impacto direto na distribuição dos recursos.

Outrossim, sob a perspectiva social da problemática, a conclusão não poderia ser diferente, haja vista que a programação da dívida é realizada com base nos compromissos realizados pelo governo, sendo indispensável a indicação da dotação que fará frente a essas obrigações. Dessa forma, a vinculação de recursos que avance sobre as receitas orçamentárias poderá forçar o administrador a diminuir os investimentos e as inversões financeiras, tendo em vista que as despesas correntes são vinculadas à manutenção e ao funcionamento do serviço público, o que remonta à constatação apontada enquanto não resolvida a questão econômica.

Portanto, diante da finitude dos recursos, a atividade econômica do Estado assume papel primeiro que, por meio de sua administração, garantirá o aumento da receita ou a contenção da despesa. Nesse sentido, faz-se necessária a discussão acerca da gestão da dívida pública, uma vez que ela é reflexo direto das escolhas do administrador e resultado do déficit orçamentário.

Em que pese não haver o tratamento dos precatórios como dívida pública, ela é considerada “instrumento de política monetária (disponibilidade e liquidez da moeda, redução da volatilidade etc.), de regulação da balança de pagamentos (transações e internalização de moedas estrangeiras) e de política fiscal (administração de déficits e superávits fiscais)” (KANAYAMA; TOMIO; ROBL FILHO, 2019, p. 476). Além disso, a classificação dos precatórios como despesas correntes não afasta o reconhecimento de que se tratam de débitos provenientes do resultado negativo do orçamento quando ultrapassam o prazo constitucional para pagamento, na forma do disposto pelo parágrafo 7º do art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, o avanço dos precatórios sobre a dívida pública é sintoma de desconfiança sobre a saúde financeira do Estado, que leva à dificuldade de cumprimento de seus compromissos e ao encarecimento do acesso ao crédito. Na outra ponta, a lesão aos direitos dos cidadãos, quando sufragados por uma decisão judicial transitada em julgado, demonstra a impotência do Estado de garantir a satisfação de suas obrigações.

Dessa maneira, o enfretamento da dívida e a contabilização das obrigações são obstáculos essenciais, os quais partem da análise dos precatórios já vencidos e não pagos, da compreensão do presente estado dos requisitos e das projeções futuras dessa despesa.

Não obstante à previsão, na Lei de Responsabilidade Fiscal, da obrigação dos Estados de apresentar a dívida fundada nos Relatórios de Gestão Fiscal, o dispêndio com precatórios declarado pelo próprio ente devedor nessa exposição nem sempre reflete uma posição segura do comprometimento do ente com a contabilização da quantia.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do Estados do último quadrimestre do ano de 2020, apontava-se para uma média de 7,7% do comprometimento da dívida consolidada com precatórios vencidos posteriores a 05/05/2000 (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2021), sendo que alguns estados não incluíram requisitos nessa categoria, como no caso de Alagoas, Amazonas e Espírito Santo, Pará e Tocantins; enquanto outros superaram a margem dos 40%, tal qual Distrito Federal, Paraíba e Rondônia:

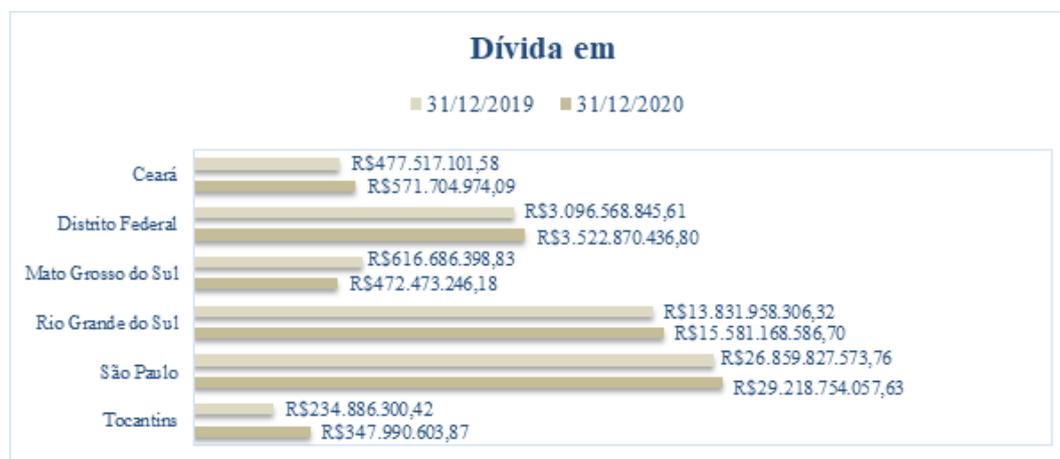
Gráfico 1. Dívida Consolidada – Precatórios dos Estados



Fonte: Dados referentes ao último quadrimestre dos exercícios. Extraídos do SICONFI em 11/03/2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 23 mar. 2022.

O resultado adrede apontado, entretanto, deve ser comparado com o levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, divulgado por meio do Mapa Anual dos Precatórios, a seguir:

Gráfico 2. Dívida com precatórios



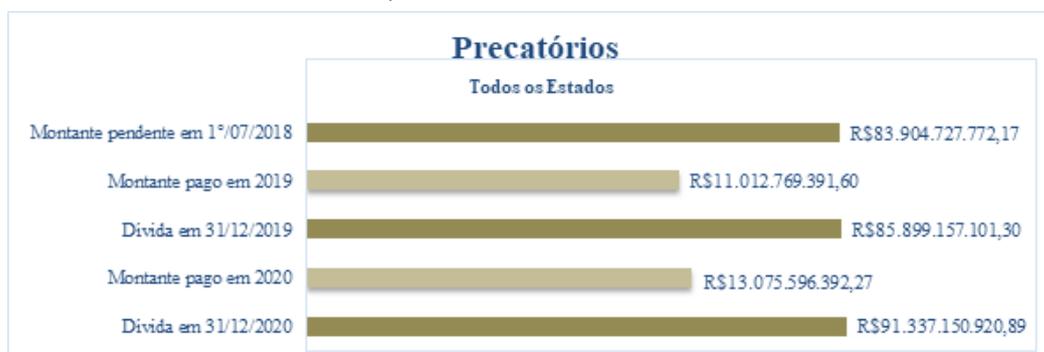
Fonte: Mapa Anual dos Precatórios. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/precatorios>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Não obstante, a desconformidade entre as informações colacionadas pode ser atribuída à divergência na categorização, na dívida fundada, dos precatórios anteriores a 05/05/2020; dos incluídos no orçamento vigente e ainda não vencidos; e dos vencidos e incluídos no Regime Especial de Pagamento, de que trata o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No entanto, a falta de qualidade nas informações impede a consciência da exata extensão da dívida existente, prejudicando, ainda, a sua transmissão clara aos interessados, em especial, aos jurisdicionados.

Nesse sentido, é possível identificar outro desafio, além da existência do cenário da dívida atual, o crescente incremento anual no valor dos precatórios expedidos em decorrência de novos requisitórios expedidos. Em que pese a progressão dos dispêndios realizados pela Fazenda Pública, a inclusão de novos precatórios na dívida estabelecida tem superado a quantia utilizada para pagamento dos credores, evidenciando a incerteza quanto à superação da crise com base nos

critérios atuais:

Gráfico 3. Dívida anual com precatórios dos Estados



Fonte: Mapa Anual dos Precatórios. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/precatorios>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Em que pese a programação realizada para o pagamento da dívida judicial acumulada, evidencia-se a necessidade de incluir em seu cerne a compreensão da importância não apenas da busca por recursos para diminuição do déficit, mas, também, a contenção da evolução das obrigações.

Em relação à dívida vencida, tendo em vista se tratar de saldo negativo, o financiamento deve ocorrer por meio “de recursos não tributários, os quais podem ser: empréstimo ou financiamento externo, aumento da dívida interna e emissão de moeda” (CHIAPPIN; LEISTER; CASSETTARI JUNIOR, 2019, p. 21). Em que pese a proibição de os Estados ofertarem títulos da dívida pública, há a possibilidade da busca por empréstimos para o pagamento da dívida.

Nesse sentido, seja como avalista ou financiadora, a União poderia assumir a dívida dos entes e promover compensação de valores quando entrega os recursos financeiros no Fundo de Participação dos Estados (HARADA, 2018). No entanto, certamente essa atitude afetaria o resultado financeiro dos entes públicos, impactando em sua capacidade de manutenção dos serviços públicos e de investimentos, ante a redução de sua receita, o que poderia prejudicar outros direitos de igual relevância, por fim.

Não obstante, essa situação paradoxal tem recebido atenção especial, levando ao fornecimento de outras opções ao administrador para a superação da dívida, como a utilização de valores depositados em juízo, a compensação de créditos e a realização de acordos diretos com redução do crédito. Aliás, esse último instrumento recebeu a previsão, pela Emenda Constitucional n.º 113/2021, da possibilidade de destinação de empréstimos contratados pelos entes federativos para o pagamento desses acordos.

Ademais, o compromisso com precatórios é continuado e, como ressaltado, progressivo, aumentando a cada exercício financeiro, o que exige cada vez mais o comprometimento de receitas para a quitação dessas obrigações. Logo, além da preocupação com o passivo existente, é desafio dos entes estaduais a busca por recursos que façam frente à dívida futura.

Em que pese a defesa de sanções e medidas constritivas, a redução das perdas aponta para um caminho com melhores chances de êxito, em vez da expectativa do aumento da receita que, por fim, ainda é limitada. Dessa maneira, a melhoria da administração dos entes é passo fundamental para a alteração do cenário, visto que a ineficiência na aplicação dos recursos possui potencial lesivo proporcional à corrupção, sendo quase oito vezes mais frequente que os indícios dessa última (ARAÚJO; SANTOS, 2018).

Ressaltando os problemas evidenciados a partir da análise do que se chamou de desperdício passivo, Dias *et al.* (2013) enquadraram, no grupo chamado de inadequabilidade administrativa, a má administração como fator associado à irregularidade em que o erário público é lesado, sem a exigência ou finalidade de beneficiar o agente público.

Aliás, a redução das perdas conduz o ente à otimização dos recursos públicos e possibilita a solvência de suas obrigações, pois serve justamente a dívidas associadas à deficiência da gestão,

como as indenizações fundamentadas em atos ilícitos e obrigações decorrentes da mora.

Com esse fim, sugere-se a esses entes a realização da divulgação de informações claras e precisas sobre a dívida, inclusive com a contabilização de precatórios por meio da classificação de riscos (FERREIRA; DE LIMA, 2012); a melhoria na gestão dos requisitórios, subdividida em interesse social que o gestor público atribui à quitação da dívida, formação do magistrado e utilização de ferramentas de tecnologia de informação (FERREIRA; BORGES, 2020); bem como a vinculação entre as gestões, em que cada governo contribuiria para a formação de um fundo especial para a contingência de precatórios, com vistas a antecipar fundos para pagamento de uma condenação associada a um fato pretérito.

Enquanto os desafios para o pagamento da dívida atual carecem de medidas voltadas à viabilização de recursos financeiros, o cenário futuro dos precatórios encaminha-se para a busca de uma solução complexa que envolva os poderes da República e a responsabilidade compartilhada entre administradores.

No entanto, à despeito da brandura na evolução do tema e da desconfiança quanto à suficiência das medidas, há de ser ressaltada a progressão no pagamento dos precatórios. Conforme os objetivos da Agenda 2030, a evidência demonstra a atuação dos Estados no incremento de seus orçamentos de recursos para a quitação das obrigações, conquanto ainda não seja visível a diminuição nominal da dívida, e da disponibilização de instrumentos auxiliares aos administradores.

Conclusão

Quando se estuda o tema precatórios, sói o intérprete associá-lo às diversas matérias do direito, sejam constitucional, financeiro ou processual, não observando, entretanto, a importância do assunto como instrumento de efetivação das decisões judiciais contra a Fazenda Pública e notadamente de autodeterminação do cidadão diante do Poder Estatal.

Dessa forma, o estado de mora no pagamento dos precatórios infringe diretamente valores humanos internacionalmente reconhecidos, como o direito à propriedade, ao funcionamento eficaz das instituições e, por vezes, relegada ao esquecimento em função da descaracterização do direito prévio representado quando constituído o precatório, a dignidade da pessoa humana.

No entanto, esse estado de mora no pagamento dos precatórios não é de simples solução, uma vez que o quadro atual resultou de uma sequência de atos acumulados ao longo dos anos, cuja recuperação demandará o ajuste entre os poderes e a vontade dos administradores de se comprometerem a atenuar a progressão da dívida e a vincular recursos para o pagamento das ordens judiciais expedidas.

Assim, a disponibilização de instrumentos hábeis a assistir os entes federativos na superação da dívida, sob a perspectiva econômica, é indispensável, haja vista o aumento no comprometimento de receitas correntes verificado a cada exercício em razão da progressão da dívida. Nesse sentido, é verificado um movimento inicial que ocorre na legislação por meio da faculdade dada aos entes endividados de utilização de outros meios para pagamento de precatórios, além do repasse financeiro.

Outrossim, é importante o investimento em fatores que arrefeçam as condenações judiciais contra a Fazenda Pública. Como visto, a disponibilização de recursos a cada exercício financeiro é acompanhada de proporcional crescimento das despesas, portanto o estudo dos fatores causadores dessa elevação é corolário da missão de cumprir tempestivamente as requisições encaminhadas para pagamento.

Além disso, a preocupação com o tratamento dado pelos administradores quanto à execução orçamentária, compatibilizando os gastos com a manutenção da máquina pública e dos investimentos com o resguardo de quantia bastante para a satisfação dos débitos, é medida ímpar. Sobretudo, a contabilização da dívida e a utilização de sistemas de informações demonstram ser um caminho necessário para eficiência dos recursos e promoção da redução de perdas.

A partir dessa concepção, a busca pelo desenvolvimento do acesso à justiça, na forma do disposto na Agenda 2030, adequa o regime de precatórios aos fins propostos, propagando a efetivação da tutela jurisdicional e a eficiência das instituições. Por meio do reconhecimento da

necessidade de mudança de postura, então, o interesse social voltado à divulgação de dados confiáveis, o compromisso entre os administradores e o investimento na gestão dos precatórios poderão ser fatores promissores na superação da crise.

Referências

AGENDA 2030. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ARAÚJO, Letícia Pyramo de; SANTOS, Nálbia de Araújo. Evidências empíricas de desperdícios ativos e passivos na execução de programas de governo pelos estados. In: **Proceedings of the International Conference in Accounting e Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade**, São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/18UsplInternational/ArtigosDownload/1097.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Rio de Janeiro: Rio, 2003, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1098-1/SP. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ, 25 out. 1996.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Intervenção Federal nº 5114/RS. Relator: Cezar Peluso. Diário da Justiça Eletrônico, 6 set. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Recurso Extraordinário nº 466343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Diário de Justiça, 3 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVELLI, Urbano. SCHOOL, Sandra. Evolução Histórica dos Direitos Fundamentais: Da Antiguidade até as Primeiras Importantes Declarações Nacionais de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 48 n. 191, out./dez. 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242914/000926858.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da Gestão da Dívida pública e sua Engenharia Jurídica: Uma Introdução, p. 15 -44. In: **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/01-21490>. Acesso em: 18 mar.

2022.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 28 fev. 2022.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; PEREIRA, José Matias; FARIAS, Manoel Raimundo Santana; PAMPLONA, Vanessa Mayara Souza. Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista de Contabilidade e Finanças** – USP, São Paulo, 24, n. 63, p. 206-218, set./out./nov./dez., 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/9FcH4SmP5HRD48YYKSSKRcb/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

DUGUIT, León. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi, Coleção a obra-prima de cada autor, 267, São. Paulo: Martin Claret, 2009.

FERREIRA, Daniel Augusto Celestino; BORGES, Erivan Ferreira. Análise dos determinantes de desempenho da gestão de precatórios e requisições de pequeno valor no âmbito do Tribunal de Justiça do RN. **Revista De Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, 10(2), 23-33, 2020. Disponível em: <https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/848/551>. Acesso em: 29 mar. 2022.

FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes; LIMA, Diana Vaz de. Análise do disclosure dos precatórios públicos: influência da legislação e fundamentos da teoria contábil. **Revista de educação e pesquisa em contabilidade**, Brasília, v.6, n.1, p.4-18, jan./mar., 2012. Disponível em: <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/152>. Acesso em: 29 mar. 2022.

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. A Emenda Constitucional n.30, de 13.9.2000, sob a perspectiva da análise econômica do direito. In: VAZ, O. (Coord.). **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Crise dos precatórios: 25 anos de grave violação a direitos humanos e teste de estresse para as instituições do Estado Republicano e Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, Número 200, out./dez. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p271.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva jur, 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; LIMA, Eric Santos. **Direitos Humanos e Políticas Públicas: As Duas Faces de Janus**. XXI Encontro Nacional do Conpendi. MG: Uberlândia, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=71a58e8cb75904f2>. Acesso em: 03 mar. 2022.

MARCO, Crithian Magnus De; MEZZAROBBA, Orides. O Direito Humano ao Desenvolvimento Sustentável: Contornos Históricos e Conceituais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 323-349, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1066>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de informação legislativa**, v. 39, n. 156, p. 169-177, out./dez.

2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/823>. Acesso em: 11 mar. 2022.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Norberto Robl. Endividamento dos entes Subnacionais e Regime de Precatórios, p. 475-490. In: **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/19-21508>. Acesso em: 14 mar. 2022.

LACERDA, Bruno Amaro. Jusnaturalismo e direitos humanos. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, v. 8, n. 01, p. 105-112, dez. 2011. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/321>. Acesso em: 25 jan. 2022.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Julio Fischer. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. **RIO +20: avaliação preliminar de resultados e perspectivas das Conferências das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável**. Núcleo de estudos e pesquisas. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/rio-20-avaliacao-preliminar-de-resultados-e-perspectivas-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 03 mar. 2022.

SOUZA, Alexandre Carneiro de; SAMPAIO, Helena Stela; PIMENTEL, Lídia Valesca. Políticas públicas, fundamento e finalidades - breve incursão. **Revista Diálogo Jurídico**, v. 17 n. 1, 2018. Disponível em: <http://dialogojuridico.fbuni.edu.br/index.php/dialogo-juridico/article/view/19/12>. Acesso em: 13 mar. 2022

VAZ, José Otávio de Viana. Liquidação do precatório: pagamento, compensação e poder liberatório. In: VAZ, Orlando (Coord.). **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

WATANABE, Kazuo. Depoimento. **Solução de Conflitos**, Cadernos FGV Projetos, ano 12, n. 30, p 25, maio 2017. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflitos_0.pdf. Acesso em 14 mar. 2022.

Recebido em 18 de julho de 2022.
Aceito em 08 de setembro de 2022.