

Dívida Pública, Transparência e Accountability: Os Precatórios na Administração Federal

MAXIMILLIAN MORAES CID

maxunb@gmail.com

ANDRE LUIZ MARQUES SERRANO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

andrelms@unb.br

LUCIANA GRAZIANI BARBOSA DE ARAUJO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

lugraziani@outlook.com

VÍTHOR ROSA FRANCO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

vithor8@gmail.com

FÁBIO JACINTO BARRETO DE SOUZA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

fabiojjsouza@gmail.com

POLITICA DE TRANSPARÊNCIA NA DÍVIDA PÚBLICA: ESTUDO DOS PRECATÓRIOS DE 2014 NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

1. INTRODUÇÃO

Periodicamente, os meios de comunicação publicam matérias apresentando e divulgando que estados e municípios brasileiros possuem dívidas acumuladas crescentes referentes a precatórios não pagos de exercícios anteriores. Tal constatação é consequência de se ter um fluxo de pagamentos menor do que o fluxo de novas despesas, o que faz com que a dívida cresça ao longo do tempo e impacte ainda mais os orçamentos daqueles entes federativos. No tocante aos precatórios federais, contudo, o problema é de outra natureza. Com efeito, a União faz reservas anuais suficientes para adimplir todos os precatórios que lhe compete pagar e que são oriundos de sentenças do Poder Judiciário. Todavia, fatos da Administração Pública têm gerado crescentes dívidas federais e, dentre eles, qual o que o tem feito em maior intensidade com comprometimento de recursos orçamentários, que poderiam ser utilizados na consecução de políticas públicas.

Os orçamentos do setor público são usados para alocar recursos escassos (HILTON; JOYCE, 2010) e, no caso brasileiro, esta alocação orçamentária deve levar em consideração o extenso rol de despesas obrigatórias, tais como transferências constitucionais a Estados e Municípios, benefícios (previdenciários e assistenciais) e despesas de pessoal, que comprometem em cerca de 90% a alocação de recursos públicos nas leis orçamentárias anuais. Dentre as despesas obrigatórias, o pagamento de dívidas do Poder Público com particulares reconhecidas judicialmente em sentenças e requisitadas administrativamente por meio de precatório tem apresentado crescimento anual muito acima do incremento orçamentário geral, diminuindo ainda mais o exíguo espaço de discricionariedade alocativa para os recursos federais. Constata-se que o peso dos precatórios da União no Orçamento Federal passou de 0,2% em 2005 para 0,7% em 2014, quando atingiu o valor de R\$ 11,9 bilhões.

Diante do exposto, surge a figura da Fazenda Pública, que ostenta a natureza de pessoa jurídica de direito público. Portanto, o termo Fazenda Pública representa a personificação do Estado quando em juízo e o potencial financeiro do Estado, uma vez que é este que suporta e assume os encargos patrimoniais advindos das demandas judiciais. Vale salientar que a previsão de execução em face à Fazenda Pública é uma ratificação da prática efetiva do Estado Democrático de Direito, de acordo com determinação explicitada no artigo inaugural da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Isto garante que o Poder Público se iguale a qualquer cidadão e, ressalvadas suas prerrogativas, submeta-se ao cumprimento das decisões judiciais. Estas garantias estão insculpidas na CF, em emendas constitucionais, no Código de Processo Civil e outras leis infraconstitucionais (VIANA, 1998).

Diante desse contexto, o objetivo dessa pesquisa é analisar e descrever a participação das entidades da administração pública indireta (autarquias e fundações) e dos fundos da União na alocação de recursos para pagamentos de precatórios expedidos pela Justiça Federal contemplados na Lei Orçamentária Anual de 2014 (LOA 2014) e, assim, estabelecer uma linha de base para comparações futuras.

Para tanto, o presente artigo encontra-se dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda parte define e fundamenta os precatórios à luz da teoria sobre *accountability*, com ênfase nos parâmetros do sistema de *checks and balances* e da transparência. A terceira parte apresenta a metodologia utilizada e a base de dados. A quarta parte discute os resultados empíricos obtidos e a última seção é dedicada às principais conclusões.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

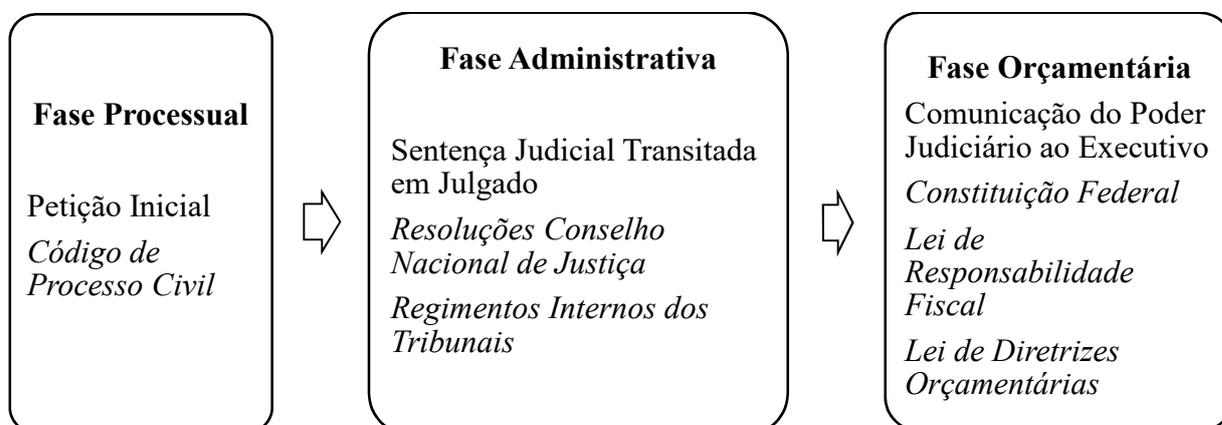
Precatório pode ser definido como o processo administrativo resultante da execução contra a Fazenda Pública, formalizado junto ao respectivo Tribunal Judiciário, cujo objetivo é requisitar a inclusão do montante devido ao credor na Lei Orçamentária para ser pago no exercício financeiro subsequente (MACHADO JÚNIOR, 2006). Dito de outra maneira, o precatório é essencialmente empregado para indicar a requisição de sentença ou a carta expedida pelos juízes da execução ao presidente do tribunal em que a Fazenda Pública foi condenada a certo pagamento, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as necessárias ordens de pagamento às respectivas repartições pagadoras (SILVA, 2007).

Sendo assim, o Presidente do Tribunal requisita o pagamento, expedindo o competente precatório judicial. Uma vez entregue esse precatório ao ente político devedor, este deverá incluí-lo na ordem cronológica para pagamento oportuno; caso isso não ocorra, cabe ao presidente do Tribunal o sequestro de rendas para o pagamento do credor preterido, se este assim o requerer. Os precatórios entregues até 1º de julho de cada ano devem ter seus valores incluídos na Lei Orçamentária Anual do exercício seguinte para pagamento atualizado até o final desse exercício. Cabe enfatizar, no entanto, que a simples inclusão do crédito destinado ao pagamento do precatório no orçamento não significa que este vá efetivamente ser pago (MACHADO JÚNIOR, 2006; SILVA 2007).

Desta forma, verifica-se que o conteúdo referente ao precatório é uma requisição de pagamento cujo fundamento decorre do fato de figurar no pólo passivo a Fazenda Pública. Assim, esta entidade não pode submeter-se ao procedimento comum traçado pelo Código de Processo Civil para a execução por quantia certa, uma vez que defende o patrimônio público, caracterizado pela inalienabilidade e, conseqüentemente, pela impenhorabilidade. Essa é a razão de o Código de Processo Civil prever nos arts. 730 e 731 uma execução especial, cujo desenvolvimento se dá sem penhora e sem expropriação. Por isso mesmo, a doutrina a qualifica de execução imprópria ou indireta (VAZ, 2005).

Três etapas se destacam na constituição do precatório: execução contra a Fazenda Pública (fase jurisdicional), autuação do precatório junto ao Tribunal respectivo (fase administrativa) e inclusão do montante devido na lei de meios (fase orçamentária) (MACHADO JÚNIOR, 2006). O esquema a seguir atribui a cada uma das fases o seu termo inicial e os normativos que orientam os respectivos procedimentos.

FIGURA 1: Etapas do precatório.



Fonte: Elaborado pelos autores.

O precatório tem sua origem no Direito Processual Civil, mais precisamente na prática forense. Sua forma mais rudimentar surgiu da imaginação de um magistrado frente à problemática encontrada quando foi necessário executar sentença contra uma dada Câmara Municipal. O fato da impenhorabilidade dos bens públicos não poderia eximir a Câmara Municipal das suas obrigações, logo, o juiz resolveu o problema expedindo precatória de vênua, estabelecendo a penhora do dinheiro da tesouraria da Câmara. Desse modo, surgiu uma forma primitiva da requisição de precatório (BASTOS; MARTINS, 1992). A impenhorabilidade dos bens públicos justifica, portanto, a existência de procedimento diferenciado para a execução contra a Fazenda Pública, além da previsibilidade orçamentária que o instituto do precatório proporciona.

O estudo dos precatórios tem tríplice relevância: jurídica, já que apresenta natureza de obrigação judicialmente reconhecida do Poder Público; econômica, uma vez que compromete a alocação orçamentária de recursos escassos; e social, dado tratar-se de indenização aos lesionados pela ação estatal (FLORENZANO, 2005). A relevância jurídica se materializa na minuciosa abordagem constitucional dos precatórios. O assunto é expressamente tratado pelo art. 100 da CF em 16 parágrafos (BRASIL, 1988), em que está previsto que o pagamento corre por conta de verba consignada na Lei Orçamentária Anual diretamente ao Poder Judiciário. Além disso, a questão dos precatórios também está presente nos arts. 33, 78, 86, 87 e 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e foi objeto de quatro Emendas Constitucionais: nº 20, de 1998, nº 30, de 2000, nº 37, de 2002 e nº 62, de 2009. Um resumo dos conteúdos dos respectivos dispositivos encontra-se em apêndice. Outros importantes normativos que tratam dos precatórios são a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), as sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e, em nível infralegal, as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça, sobretudo as de nº 115, de 2010, que dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário (BRASIL, 2010), e nº 158, de 2012, que institui o Fórum Nacional de Precatórios – FONAPREC, com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão de precatórios (BRASIL, 2012), e os regimentos internos dos Tribunais.

A dimensão econômica pode ser ilustrada pelo fato de que as dotações destinadas ao pagamento de precatórios superam o orçamento de vários órgãos da Administração Pública conforme será ilustrado na seção de análise de resultados, mais adiante. A relevância social, por fim, relaciona-se à natureza indenizatória decorrente de ação ou decisão equivocada do Estado, tais como acidente de trânsito causado por agente público, reajustes oriundos de planos econômicos, reintegração do funcionário demitido do serviço público e diversas questões previdenciárias.

Em resumo, pode-se dizer que as informações sobre os precatórios da União limitam-se a quantificar em cada uma das leis orçamentárias o valor destinado ao seu pagamento. Carecem, pois, de transparência e, por conseguinte, não possibilitam o conhecimento das ações passadas e a realização de inferências em relação ao futuro (NIYAMA E GOMES, 1996).

2.1 Accountability

O controle pode ser apontado como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. Sobre a democracia, são três os seus princípios fundamentais: o governo deve emanar da vontade popular; os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se, perante ele, pelos atos ou omissões no exercício do poder; e o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação e ao mesmo tempo estimulem a defesa de direitos básicos dos cidadãos,

tanto individuais quanto coletivos (ARANTES *et al*, 2010). Nesse sentido, os governantes (políticos, burocratas e alta administração) são controlados em uma ordem democrática para assegurar que, uma vez à frente de seus cargos, pautem sua conduta pelo melhor interesse de seus representados. Para tanto, necessita-se de instrumentos efetivos e continuados de controle (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Assim, o controle dos governantes se dá por meio de diferentes formas de *accountability* democrática, detalhadas no Quadro 1. A primeira delas diz respeito ao próprio processo eleitoral, enquanto a segunda forma se refere ao conjunto de instituições de controle intraestatal (os chamados *checks and balances* que fornecem os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória). Já a terceira forma se relaciona com a criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem ser alterados pelo governo de ocasião (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

QUADRO 1: Formas de *Accountability*.

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos políticos institucionais	Pré-condições
Processo eleitoral	Sistema eleitoral e partidário Debates e formas de disseminação da informação Regras de financiamento de campanhas Justiça eleitoral	Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) Liberdade de imprensa e possibilidade de se obter diversidade de informações
Controle institucional durante o mandato	Controle parlamentar (controles mútuos entre os poderes, CPIs, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos de governo, audiências públicas etc.) Controle judicial (controle da constitucionalidade das leis e atos normativos pelo Judiciário, ações civis públicas e medidas extrajudiciais do Ministério Público etc.) Controle administrativo-procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) Controle do desempenho dos programas governamentais Controle social (social (conselhos de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente etc.)	Transparência e fidedignidade das informações públicas Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) Predomínio do império da lei Independência das instituições de Justiça. Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)

Regras estatais intertemporais	Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas) Segurança contratual individual e coletiva Limitação legal do poder dos administradores públicos Acesso prioritário aos cargos administrativos por concurso ou equivalentes Mecanismos de restrição orçamentária Defesa de direitos intergeracionais	Sistema de <i>checks and balances</i> com separação e controle mútuo entre poderes.
---------------------------------------	---	---

Fonte: Elaborado pelos autores.

As instituições de Justiça podem atuar em três tipos de controles que se relacionam a cada uma das mencionadas formas de *accountability*: 1) o controle que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da *polity* democrática e asseguram a sua intertemporalidade (ordem constitucional); 2) o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes (*policies*); e 3) o controle dos ocupantes de cargos públicos, eletivos, nomeados ou de origem na carreira burocrática, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa (ARANTES *et al.*, 2010). Portanto, o controle da *polity* visa preservar as regras do jogo democrático de possíveis ações arbitrárias dos atores políticos e o controle das políticas públicas é a intervenção dos tribunais na atividade reservada historicamente a políticos e administradores – judicialização da política. Já o terceiro tipo está relacionado à *accountability*, uma vez que seus impactos não incidem sobre políticas, mas sobre os políticos e administradores públicos direta e individualmente (ARANTES *et al.*, 2010).

A presente pesquisa trata do controle judicial do terceiro tipo, pois está fundamentada no conceito de O'Donnell (1998) de *accountability* horizontal, ou seja, aquela que se efetiva mediante a fiscalização mútua entre os poderes ou por meio de outras agências governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público.

O exercício desse tipo de controle estendido no tempo é fortemente condicionado pela transparência e visibilidade dos atos do poder público (ARANTES *et al.*, 2010). Não basta a divulgação de atos e números relativos a demonstrativos de gestão, há também que se dar publicidade das finanças públicas para que os cidadãos possam interpretar esses dados, avaliar as intenções do governo, suas prioridades e sua implementação. A comunicação só se dá quando atinge o destinatário. Dados abstratos precisam se revestir de significado para que se tornem informação concreta ao usuário (CAVALCANTE, 2010). Logo, a comunicação Estado-cidadão somente é possível se houver esforços de dar transparência à gestão pública, o que envolve não apenas publicidade, mas compreensibilidade e utilidade para as decisões (PLATT NETO, 2005).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa visa analisar e descrever a participação das entidades da administração pública indireta (autarquias e fundações) e dos fundos da União na alocação de recursos para pagamentos de precatórios expedidos pela Justiça Federal e que foram contemplados na Lei Orçamentária Anual de 2014 (LOA 2014) e, assim, estabelecer uma linha de base para comparações futuras. Trata-se, portanto, de estudo quantitativo quanto à abordagem e descritivo quanto ao delineamento.

Pesquisas de natureza descritiva podem assumir diversas formas no tocante à coleta e registro de dados (CERVO, 1996). Uma delas, o estudo descritivo, visa identificar as representações sociais e o perfil de indivíduos e grupos, assim como estruturas, formas, funções e conteúdos (CERVO, 1996). No caso em análise, objetivou-se traçar um perfil dos precatórios, identificando as principais entidades da União que geraram dívidas materializadas em precatórios.

Para tanto, foi realizado um levantamento de dados do que o Poder Executivo recebe anualmente do Poder Judiciário a fim de possibilitar a reserva dotação para pagamento na lei orçamentária do ano seguinte. Esse envio de informações é obrigatório, nos termos do art. 100, § 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Assim, na terminologia de Cozby (2003), o trabalho segue a abordagem de pesquisa em arquivo, já que não foram coletados dados originais, mas analisados dados já existentes, ou seja, dados secundários. Como tipo específico dessa abordagem, a pesquisa se configura como arquivos de levantamentos, por consistir no acesso aos dados armazenados nas bases de tecnologia de informação do órgão de orçamento federal. A pesquisa pode ser igualmente tipificada como um modelo não-experimental por tratar-se de estudo que se realizou sem a manipulação deliberada de variáveis e que se limitou a observar o fenômeno para depois analisá-lo.

O principal instrumento para operacionalizar a presente pesquisa foi o banco de dados, em formato *Access*, encaminhado em 2013 pelo Poder Judiciário ao Executivo com informações necessárias à alocação de recursos na LOA-2014 destinados ao pagamento de precatórios contra a União. Mais especificamente, as informações foram encaminhadas por meio eletrônico à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho da Justiça Federal (CJF) e Conselho das Justiça do Trabalho (CJT). Nele registram-se as categorias: número do precatório, número da ação originária, tipo da causa, vara de origem, beneficiário (nome e CPF), datas de ajuizamento da ação, do trânsito em julgado e da autuação, tipo (alimentar ou não), órgão executado (código e nome) e valor, sendo este último critério o único a ser considerado na elaboração das leis orçamentárias anuais, que é operacionalizada pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

Enfim, por meio da manipulação do referido banco de dados, o estudo separou entre Administração Federal direta e indireta, nessa incluídos os fundos, o valor dos precatórios expedidos pela Justiça Federal contra a União encaminhados ao Poder Executivo em 1º de julho de 2013. Em seguida, identificou as principais entidades geradoras de precatórios para pagamento em 2014.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A dimensão econômica pode ser ilustrada pelo fato de que as dotações destinadas ao pagamento de precatórios superam o orçamento de vários órgãos da Administração Pública. Por exemplo, observa-se na Tabela 1 que o montante de recursos alocados em precatórios em 2014 iguala o orçamento do Ministério da Justiça e supera os de outros Ministérios com acentuada capilaridade no território nacional, como o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o do Ministério da Integração Nacional (MI).

TABELA 1: Comparativo entre Precatórios e Alguns Órgãos da União (2014).

Destinatário	Orçamento (em R\$ bilhões)
Precatórios	11,9
Ministério da Justiça	11,9
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	10,4
Ministério da Integração Nacional	9,3

Fonte: Anexo II da Lei Orçamentária Anual 2014

Ademais, nos últimos 10 anos, a participação dos precatórios no orçamento fiscal da União quase triplicou, passando de 0,2% em 2005 para 0,7% em 2014, conforme se verifica na Tabela 2.

TABELA 2: Participação dos Precatórios no Orçamento Fiscal (2005 a 2014). (Em R\$ bilhões)

	Precatórios A	Orçamento Fiscal B	Participação % A/B
2005	2,9	1.343,9	0,22
2006	4,6	1.356,6	0,34
2007	4,9	1.186,9	0,41
2008	6,3	995,5	0,63
2009	9,7	1.157,1	0,84
2010	9,6	1.300,1	0,74
2011	9,9	1.444,5	0,69
2012	9,1	1.552,2	0,59
2013	10,3	1.515,3	0,68
2014	11,9	1.670,0	0,71

Fonte: Elaborado com base no SIOP (2015)

4.1 Alocação Orçamentária

Com base nas informações encaminhadas pelos tribunais em 1º de julho de 2013, o Poder Executivo alocou na LOA-2014, no âmbito da *Ação 0005 – Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)*, que integra o *Programa 0901 - Cumprimento de Sentenças Judiciais*, o montante de R\$ 11,9 bilhões, distribuídos conforme a Tabela 3 que detalha o valor relativo a cada órgão.

TABELA 3: Precatórios por Órgão Orçamentário (2014). (Em R\$ bilhões)

ÓRGÃO	DOTAÇÃO
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	139.498
Ministério do Trabalho e Emprego	169.637
Ministério do Turismo	591.285
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.064.064
Ministério da Cultura	1.485.912
Ministério da Defesa	2.284.638
Ministério da Justiça	5.493.984
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	5.942.846
Ministério de Minas e Energia	6.326.618
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	17.279.721

Ministério dos Transportes	22.656.709
Ministério da Integração Nacional	25.224.556
Ministério da Fazenda	47.428.379
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	48.406.452
Ministério da Saúde	57.113.450
Ministério do Meio Ambiente	59.747.328
Ministério da Educação	244.978.470
Ministério do Desenvolvimento Agrário	531.672.215
Ministério da Previdência Social	4.121.990.633
Encargos Financeiros da União	6.729.186.244
TOTAL	11.929.182.639

Fonte: Elaborado com base em SIOP (2015).

Percebe-se que mais da metade dos recursos destinados ao pagamento de precatórios foi alocada em *Encargos Financeiros da União*, que é uma unidade orçamentária (UO 71103) na qual se concentram as dívidas originadas dos órgãos da Administração direta. Já as alocações relativas à Administração Indireta fazem parte da programação do órgão orçamentário a que se vinculam a autarquia ou fundação e os fundos especiais.

A partir dos dados da Tabela 3, pode-se concluir que os órgãos da Administração Direta foram responsáveis por 56% do montante de precatórios, cabendo o restante (44%) às entidades da Administração Indireta e aos fundos especiais. Os valores da Tabela 3 contemplam a correção monetária estabelecida no art. 100, § 5º da Constituição Federal e abrangem os precatórios que tiveram o seu adimplemento dividido em parcelas anuais, conforme permite o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4.2 Precatórios e o Judiciário

Os precatórios contra a União são oriundos de sentenças que o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Justiça Federal - Tribunais Regionais Federais (TRFs) da 1ª à 5ª Região, e a Justiça do Trabalho - Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) da 1ª à 24ª Região, proferem contra órgãos da Administração Federal direta e entidades da Administração indireta (autarquias e fundações públicas), inclusive contra os fundos da União.

A Tabela 4 a seguir, elaborada a partir do banco de dados do Judiciário, demonstra que a quase totalidade das dotações (91%) tem origem na Justiça Federal, que se divide em cinco regiões.

TABELA 4: Distribuição de Precatórios na Justiça Federal (2014). (Em R\$ bilhões)

TRF	Precatórios
1ª Região AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MT, MG, PA, PI, RO, RR e TO	3,3
2ª Região ES e RJ	1,5
3ª Região MS e SP	2,2
4ª Região PR, RS e SC	2,4
5ª Região AL, CE, PB, PE, RN e SE	1,4
TOTAL	10,8

Fonte: Elaboração dos autores

Descontando-se cerca de R\$ 2,8 bilhões do total apresentado, referentes aos parcelamentos, conclui-se que é de aproximadamente R\$ 8,0 bilhões o valor dos novos precatórios incluídos na LOA-2014 a partir das sentenças expedidas pela Justiça Federal. A Tabela 5 apresenta essa nova referência subdividida em Administração direta e indireta.

TABELA 5: Distribuição de Precatórios na Justiça Federal (2014), excluídos parcelamentos. (Em R\$ milhões)

TRF	Administração Direta	Administração Indireta
1ª Região	1.860	533
2ª Região	596	390
3ª Região	448	1.411
4ª Região	647	986
5ª Região	792	329
Subtotal	4.344	3.649
TOTAL	7.993	

Fonte: Elaboração dos autores

O valor relativo à Administração direta não permite a análise por órgão onde se deu o fato gerador do precatório, uma vez que foi agrupado já no banco de dados do Judiciário na unidade orçamentária Encargos Financeiros da União, à qual se fez referência anteriormente. Com isso, a pesquisa se circunscreveu aos precatórios oriundos das entidades da Administração indireta e dos fundos especiais, que representam 46% das dotações das novas dívidas reconhecidas pela à Justiça Federal.

4.3 Precatórios da Administração Indireta

Os valores destinados ao pagamento de novos precatórios expedidos pela Justiça Federal contra entidades da Administração indireta e fundos especiais foram distribuídos por 94 unidades orçamentárias, sendo 64 autarquias, das quais 8 especiais, 27 fundações públicas e 3 fundos. Estas unidades se vinculam a 17 ministérios, conforme ilustrado na Tabela 6.

TABELA 6: Precatórios de 2014 Julgados pela Justiça Federal contra a Administração Indireta (Em R\$ milhões)

Ministério	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA			FUNDOS	Total
	Autarquias		Fundações		
	Comuns	Especiais			
1. Previdência Social		256,4		2.884,6	3.140,9
2. Educação	155,7	0,1	33,0	4,6	193,3
3. Desenvolvimento Agrário	93,5				93,5
4. Saúde	0,4		46,9		47,2
5. Desenvolvimento Social e Combate à Fome				45,1	45,1
6. Meio Ambiente	5,7	37,4			43,1

7. Fazenda	4,5	23,0			27,5
8. Integração Nacional	20,7	2,2			22,9
9. Planejamento, Orçamento e Gestão			11,8		11,8
10. Transportes			6,8		6,8
11. Minas e Energia	0,3	5,6			5,9
12. Ciência, Tecnologia e Inovação		4,3	0,9		5,2
13. Justiça			3,9		3,9
14. Cultura	0,6		0,3		0,8
15. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	0,4	0,2			0,6
16. Trabalho e Emprego			0,2		0,2
17. Turismo	0,1				0,1
Total (Natureza do Órgão)	281,7	329,2	103,6	2.934,3	3.648,7
Total Geral		714,5		2.934,3	

Fonte: Elaborado pelos autores

Grande parte dos valores de precatórios (86%) refere-se a causas previdenciárias e foram alocados em duas unidades orçamentárias: Instituto Nacional do Seguro Social e Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Em relação aos precatórios previdenciários, a Tabela 7 identifica os valores totais e médios por TRF. É possível observar que a maior quantidade de precatórios previdenciários está vinculada ao TRF da 4ª Região (15.763 precatórios), sendo que a quantidade do TRF da 3ª Região é muito próxima. Quando se considera o valor total de precatórios previdenciários, constata-se que o TRF da 3ª Região está em primeiro lugar com R\$ 1.367,47 milhões. Já em relação ao valor médio de cada precatório, é o TRF da 2ª Região o que apresenta o maior valor médio, de R\$ 99,6 mil.

TABELA 7: Precatórios Previdenciários em 2014 por Tribunal Sentenciante

TRF	Precatórios	Valor <i>(em R\$ milhões)</i>	Média <i>(em R\$ mil)</i>
1ª Região	5.594	401,96	71,9
2ª Região	3.383	336,98	99,6
3ª Região	15.448	1.367,47	88,5
4ª Região	15.763	848,79	53,8
5ª Região	2.515	185,75	73,9
TOTAL	42.703	3.140,94	73,6

Fonte: Elaborado pelos autores

5 CONCLUSÃO

As dotações da LOA-2014 para pagamento de precatórios contra a União expedidos pela Justiça Federal apresentam origem fortemente concentrada em causas previdenciárias. Com efeito, a soma dos valores de todos os precatórios de outra natureza aproxima-se de 14% de toda a dívida reconhecida pela Justiça Federal.

O montante de precatórios de natureza previdenciária (R\$ 3,1 bilhões) resulta das decisões tomadas pelo TRFs das cinco regiões, escalonados da seguinte maneira: 1ª Região (13%), 2ª Região (11%), 3ª Região (44%), 4ª Região (27%) e 5ª Região (6%). Em conjunto, esses tribunais autuaram 42.703 precatórios dessa categoria, o que corresponde a um valor médio por precatório da ordem de R\$ 73,6 mil.

Todavia, esse tipo de controle do Judiciário sobre as decisões do Executivo não apresenta as condicionantes apresentadas por Arantes *et al.* (2010) para estendê-lo por longos períodos, quais sejam, a transparência e a visibilidade dos atos do Poder Público. Com efeito, a peça orçamentária anual da União se limita a apresentar grandes números sobre os precatórios. Conforme Cavalcante (2010), essa divulgação não é suficiente para garantir a transparência da gestão. O mesmo autor defende que é preciso dar publicidade às finanças públicas para que os cidadãos possam interpretar os dados a ela concernentes (CAVALCANTE, 2010). No caso específico dos precatórios, um que viabilizaria esse controle social é explicitação de que tipo de decisões governamentais geraram ônus aos cofres públicos.

Outra constatação da pesquisa foi a de que no âmbito federal a Administração indireta responde apenas por 20% dos precatórios – previdenciários ou não – autuados pela Justiça Federal, sendo que as autarquias respondem por 17% e as fundações públicas por 3%. Os 80% restantes foram alocados em três fundos da União - Fundo do Regime Geral de Previdência Social (79%), Fundo Nacional de Assistência Social (1%) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com valor pouco representativo no conjunto. Valeria um estudo futuro sobre os motivos que determinaram a alocação dos recursos para pagamento de precatórios em unidades dessa natureza.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004

ARANTES, Rogério Bastos et. al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In:

BASTOS, C. R. et MARTINS, I. G, Comentários à Constituição do Brasil. 4º vol., Tomo III. São Paulo: Saraiva, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do *Brasil*. Atualizada até Emenda Constitucional N. 82 de 16.7.14. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. *Lei Complementar N. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 05 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento - MTO*. Edição 2015. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2014*. Brasília, 2013.

_____. *Resolução do Conselho Nacional de Justiça N. 115*, de 29 de junho de 2010. Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário.

_____. *Resolução do Conselho Nacional de Justiça N. 158*, de 22 de outubro de 2012. Institui o Fórum Nacional de Precatórios – FONAPREC, com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão de precatórios

_____. Emenda Constitucional nº 62/09, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. *Transparência do Orçamento Público Brasileiro: Exame dos Documentos Orçamentários da União e uma Proposta de Estrutura para o Orçamento-Cidadão*. In: II Prêmio SOF de Monografias: coletânea / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2010.

CERVO, A. L. *Metodologia Científica*. São Paulo: McGraw Hill, 1996.

COZBY, P. C. *Métodos de Pesquisa em Ciências do Comportamento*. São Paulo: Atlas, 2003.

FERNANDES, André Luiz & SBICCA, Adriana. *Os precatórios e as finanças públicas brasileiras*. Economia & Tecnologia - Ano 07, Vol. 27, Curitiba, Oct/Dec 2011.

FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes et 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 / REPeC. Brasília, v. 6, n. 1, art. 1, p. 4-18, jan./mar. 2012.

FLORENZANO, V. D. *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; Centro Jurídico Brasileiro, 2005.

HAIR, Jr; BLACK, W. C; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HILTON, Rita M.; JOYCE, Philip G. *Informações sobre Desempenho Orçamentário em Perspectiva Histórica e Comparativa*. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) *Administração Pública: Coletânea*. Título Original: The handbook of Public Administration. São Paulo, UNESP/ENAP, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no séc. XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MACHADO JÚNIOR, Agapito. *O Regime Constitucional do Precatório Judicial. Uma Abordagem Financeira do Instituto do Precatório*. Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. VI, n. 1, p. 37-58, Fortaleza: Dezembro/2006.

MENDES, G. F. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NIYAMA, Jorge Katsumi; GOMES, Amaro L. Oliveira. Contribuição ao aperfeiçoamento dos procedimentos de evidenciação contábil aplicáveis às demonstrações financeiras de bancos e instituições assemelhadas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 15, 1996, Brasília. *Anais...* Brasília: CFC, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova*, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. *Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 5., out. 2005. São Paulo: USP, 2005. 12 p.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P.B. *Metodologia de Pesquisa*. 3ª Ed. São Paulo: McGraw Hill, 2006.

VAZ, Orlando. *Precatórios: problemas e soluções*. São Paulo: Editora del Rey, 2005

VIANA, J. V. *Execução Contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 1998.