



**A “SOLUÇÃO CNJ” E O
ENFRAQUECIMENTO
INSTITUCIONAL**

COMENTÁRIO MACRO



Em comentário recente, tecemos críticas à PEC dos Precatórios por afetar a credibilidade do governo, a segurança jurídica e interferir na independência do judiciário. Não bastasse a proposta enviada pelo executivo, tivemos o surgimento da “solução CNJ”, que é ainda pior que a PEC do governo. A criação do sublimite geraria um acúmulo crescente de dívida com a postergação de um passivo elevado para os anos seguintes e que tem um horizonte impreciso para o seu pagamento. Além de configurar um calote e abrir um espaço artificial no Teto de Gastos, a solução proposta pelo CNJ traz um grande risco jurídico que vai na contramão do fortalecimento institucional do equilíbrio dos poderes e apresenta consequências danosas para o futuro. Mantemos a visão de que a exclusão dos precatórios do teto de gastos é a melhor solução dentro de um contexto de maior rigidez do mesmo.

Em nosso comentário de 12/08 último, nos colocamos de modo contrário à solução proposta pelo governo quanto ao tratamento dos precatórios judiciais na PEC apresentada no Congresso, tanto na proposição do parcelamento forçado dos montantes a pagar quanto pela criação de um fundo de ativos para quitar valores parcelados extra teto de gastos. Consideramos a tese ruim do ponto de vista da credibilidade do governo, da segurança jurídica e quanto à sua própria aderência ao marco constitucional, por interferir na independência do poder judiciário.

O que é ruim pode sempre ficar pior, como ponderou Mailson da Nobrega (Veja, 29/08, “Ainda os precatórios: surgiu uma péssima ideia”). Mesmo antes da PEC dos precatórios iniciar seu trâmite no Congresso pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que se pronunciará sobre sua constitucionalidade, surgiu uma proposta que baixou o patamar da discussão ainda mais: a “solução CNJ”, que combina um absurdo econômico com (o que nos parece) uma aberração jurídica.

Começamos pelo aspecto econômico. No afã de encontrar uma solução para o crescimento dos precatórios, novamente recorre-se a uma solução unilateral, à revelia do detentor do direito de uma decisão judicial. Haveria um sublimite para o pagamento dos precatórios com base no valor pago em 2016 para o total de precatórios e RPV (requisições de pequeno valor) ajustado pela inflação, para os anos seguintes. O cálculo sugeriria um pagamento, em 2022, de R\$ 38,8 bilhões, postergando para o futuro um valor de R\$ 50,2 bilhões.

Tais cálculos estão em nota produzida por Marcos Mendes, pesquisador associado do Insper, para a XP Investimentos (“Avaliação da ‘Solução CNJ’ para a XP investimentos”). Além do valor postergado alto, o funcionamento do sublimite criaria um efeito de bola de neve, levando nos anos subsequentes a um crescimento do passivo devido mesmo na hipótese de que o montante mais elevado em 2022 fosse mais pontual. Na hipótese (mais provável, na nossa opinião) em que haja por algum tempo um aumento do patamar de precatórios (não um meteoro, mas uma chuva deles), considerando a dívida remanescente do Fundef e a maior celeridade do poder judiciário, chegaríamos em 2029 com passivo de R\$ 382,8 bilhões, segundo as simulações de Mendes.

O acúmulo crescente de dívida não paga e com horizonte impreciso para pagamento (pois dependente do saldo anual de pagamentos subir ou não em linha com a inflação passada) configura-se, claramente, como calote. Trata-se de solução, do ponto de vista da justiça econômica, muito pior do que o parcelamento em dez anos (da qual discordamos) exposta na PEC dos precatórios, além de propiciar elevado “espaço fiscal” artificial e oportunista dentro do teto de gastos, ainda maior do que na PEC.

Se no campo econômico a “proposta CNJ” piora quantitativamente algo já ruim proposto na PEC, é do lado jurídico que há um degrau qualitativo mais preocupante. A PEC dos precatórios, se aprovada no Congresso e validada pelo STF, estaria respeitando o arcabouço legal e institucional existente. Por outro lado, há que se considerar que no seu trâmite haveria riscos de que fosse aprovado algo ainda pior, com mais buracos e puxadinhos no teto de gastos.

Tal risco, a nosso ver, que sempre existiu desde 2016, e que experimentamos nesse início do ano no trâmite da PEC emergencial, não nos parece justificar um atalho institucional totalmente esdrúxulo de submeter uma interpretação constitucional a um “novo poder”, o CNJ, à margem do Congresso Nacional e da sua representação política e federativa, de um lado, e fora da hierarquia do Poder Judiciário e da sua instância máxima, o pleno do STF, de outro.

A ideia de que um colegiado presidido pelo presidente do STF possa, mesmo que com um esforço de “mediação” em conjunto com presidentes da Câmara e Senado, solucionar matéria constitucional envolvendo centenas de bilhões de reais em horizonte plurianual é precedente extremamente perigoso. Seria uma concessão inusitada a uma decisão de caráter monocrático, exatamente em momento em que se questiona decisões monocráticas de juízes do STF, não submetidas ao pleno, ou a concentração do poder na figura dos presidentes das casas legislativas, como no caso da definição das pautas legislativas ou na aceitação de processos de impeachment. A solução CNJ está, assim, na contramão do fortalecimento institucional e do equilíbrio dos poderes ou do “checks and balances”, no jargão internacional.

Tal precedente poderia permitir, em um novo episódio, que se considerasse uma solução de mediação que conciliasse a “justiça social” com os limites das nossas regras fiscais expressas na LRF e teto de gastos, permitindo o aumento de gastos mediante uma “solução CNJ”. Estaríamos claramente sancionando um aviltamento institucional que poderia ter consequências ainda mais danosas no futuro, especialmente se tivermos em 2023 um governo que deseje aumentar, novamente, o tamanho do Estado.

Comentando tal solução, Renato de Mello Jorge Silveira, professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo, ponderou que:

“As regras para pagamento de precatórios estão previstas na Constituição Federal, que veicula prazos, ordem de preferência e demais temas de forma exaustiva. Resolução do CNJ não pode alterar sequer a lei, o que dizer da Constituição Federal, que mesmo ao constituinte reformador impõe severos limites.

Não parece crível que o presidente do CNJ e também presidente do STF, detentor de enciclopédico conhecimento jurídico, seja autor dessa ideia.” (Revista Consultor Jurídico, 26/08).

Com o envio do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 em 31/08 último, agora sabemos que a peça orçamentária é exequível mesmo com os R\$ 89 bilhões em precatórios e ainda que haja elevação adicional de gastos obrigatórios quando se reestimar (muito provavelmente em ao menos 2 pontos percentuais) o reajuste do salário-mínimo, a impactar previdência e gastos sociais.

O “meteoro” dos precatórios não inviabilizará o Estado em 2022, tão somente limitará a expansão e o montante do Bolsa Família/Auxílio Brasil. Não pagar precatórios é, nesse contexto, uma opção política de criar um espaço extra teto para um programa

social justo, mas com claro viés eleitoral. É consequência dessa intenção a tentativa política de deslegitimar o precatório judicial, remetendo-o à “indústria” dos escritórios de advocacia ou fundos de investimento, o que justificaria o tratamento de reestruturação unilateral do pagamento. Não somos muito diferentes, aqui, do governo argentino, que ameaça não pagar o FMI para, antes, quitar a “dívida social”.

Continuamos a julgar que se a imprevisibilidade dos precatórios e sua natureza de gasto obrigatório podem tornar excessivamente rígido o limite do teto dos gastos não só em 2022, mas mais significativamente nos anos seguintes, há que se buscar uma solução mais robusta em termos conceituais e institucionais. Melhor seria a proposta defendida por muitos de excluir essa despesa do teto, retroagindo valores até 2016 (ler, a esse respeito, o excelente artigo de Daniel Goldberg, “Precatórios: uma solução sem passe de mágica”, *Brasil Journal*, 24/08).

E, independentemente de qual for a proposta a respeito, é fundamental que ela envolva o Congresso Nacional, via PEC, dentro de sua representatividade proporcional e federativa, e o pleno do STF, a quem cabe, particularmente frente à leitura das cláusulas pétreas da Constituição, decidir sobre a constitucionalidade da solução encontrada. Que a “solução CNJ” não passe de um (grande) soluço passageiro.



Carlos Kawall

Diretor

Gustavo Ribeiro

Economista-chefe

Débora Nogueira

Economista Internacional

Leonardo Costa

Economista

Gabriel Braga

Estagiário

Acesse asainvestments.com