

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

A quebra da ordem cronológica de pagamentos em acordos judiciais efetuados pelo Poder Público

André Santana Navarro

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP,
sob orientação da professora
Daniela Monteiro Gabay

Versão de 01.09.2017

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

Com base no princípio da impessoalidade e da moralidade, o Decreto Lei nº 201/67, por meio do art. 1º, XII, prevê que a inversão da ordem de pagamentos caracteriza crime de responsabilidade.

O artigo 5º da Lei nº 8.666/93 preceitua genericamente que cada unidade do Poder Público deve obedecer a estrita ordem cronológica nos pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras, levando-se em conta a fonte diferenciada de recursos.

Na prática gostaria de delimitar se é possível o Poder Público celebrar acordos com particulares, sem que isso implique na quebra da ordem cronológica de pagamentos.

Qual é o posicionamento da jurisprudência diante do fato? O Poder judiciário pode suspender ou revogar o pagamento pelo ente do Poder Público nessas condições? Qual é o entendimento dos Tribunais de Contas sobre o assunto? Quais são os débitos que podem ser excepcionados dessa ordem?

2. Modelo de pesquisa

Estudo abrangente da jurisprudência dos Tribunais Superiores, Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas e dos Regimentos Internos para conclusão acerca dos requisitos de possibilidade de pleito da medida, a efetividade e em qual medidas. Não quero apenas apontar apenas eventual divergência jurisprudencial, mas analisar os fundamentos e sugerir condutas diante do estudo aprofundado do assunto.

Enfrentamento do problema prático vai ser preponderante no trabalho.

Tenho conhecimento de que, s.m.j, o assunto é abordado de forma superficial pela doutrina, portanto, pretendo buscar fontes nas quais esse conceito, com viés prático, já tenha sido objeto de estudos mais aprofundados.

3. Problemas e quesitos

O problema reside na possibilidade ou não de um acordo judicial se demonstrar ineficaz pela quebra da ordem cronológica de pagamentos em relação a outros débitos preteridos pelo Poder Público.

- Quesito A: Delimitação dos débitos que se submetem ao regime de preferência de pagamento delimitado artigo 5º da Lei nº 8.666/93.

- Quesito B: Delimitação do conceito de fonte diferenciada de recursos.

- Quesito C: É possível a celebração de acordos entre o Poder Público e Particular?

- Quesito D: Qual é a relação entre ordem cronológica de pagamentos e a ordem cronológica de julgamento prevista no artigo 12 do Código de Processo Civil

- Quesito E: Débitos oriundos de acordos judiciais têm alguma espécie de preferência sobre os demais?

- Quesito F: Em caso positivo, preferência em relação à débitos de qualquer natureza?

- Quesito G: Em caso negativo, essa limitação não fere os princípios estampados no novo Código de Processo Civil em relação à prioridade dos acordos?

4. Justificação da relevância prática e do potencial inovador

O inadimplemento dos entes do Poder Público cresceu exponencialmente nos últimos anos com a crise financeira e, sendo assim, as empresas que prestam serviços com o Poder Público necessitam de mecanismos eficazes para reaver seus créditos.

A efetividade de uma ação de cobrança perante o poder público é relativizada em função da submissão dos débitos ao regime de precatórios judiciais e a imensa fila para satisfação dos débitos, como é de notório conhecimento. Portanto é interessante analisar se a possibilidade de acordo, sem que haja quebra da ordem cronológica é possível ou se o credor teria que aguardar pagamentos anteriores submetidos ao regime de precatórios, por exemplo.

A viabilidade dessa alternativa merece ser estudada, sobretudo porque o assunto é pouco abordado nas doutrinas de Direito Público, já que muitas vezes a discussão se limita apenas à possibilidade ou não da celebração de acordos.

O novo código civil trouxe dois aspectos fundamentais que possuem relação direta ou indireta com o assunto deste trabalho, quais sejam: a prioridade para a celebração de acordos e a ordem cronológica para a prolação de sentenças ou acórdãos.

5. Fontes e métodos de investigação

Fonte principalmente jurisprudencial e subsidiariamente doutrinária que enfrente o problema genericamente ou alguma que seja mais aprofundada sobre o tema. Buscarei se há análise da matéria no regimento interno das Cortes de Contas e eventual legislação estadual ou municipal que cuide do tema.

Pretendo me aprofundar na doutrina e jurisprudência para localizar algo a respeito, já que não tenho conhecimento nesse momento de grandes discussões nesse sentido.

Pretendo realizar, a princípio, entrevistas com ex-conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim como, ex e atuais servidores da referida Corte.

6. Familiaridade com o objeto, acessibilidade de informações e envolvimento pessoal

Eu lido constantemente com decisões Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desde que eu ingressei no escritório em que atualmente eu atuo há cerca de 6 anos atrás. Tenho acesso a doutrina que trata direta ou indiretamente do Tribunal e contato próximo com dois ex-presidentes da Corte que trabalham no escritório como consultores, fora outros ex-funcionários.

Já ingressei com pedidos de quebra da ordem cronológica de pagamento perante o TCE/SP e percebi que há uma lacuna, inclusive por parte dos especialistas da área, quanto à possibilidade de um acordo ferir os fundamentos que inseri nessas petições.

Tenho prática e experiência no manuseio da jurisprudência dos Tribunais de Contas, bem como no estudo das referidas decisões.

Posso conseguir acesso com servidores atuais do TCE/SP que possam me ajudar com a pesquisa no âmbito do Tribunal de Contas.

Outrossim, atuo de forma diversificada com o direito público, especialmente com ações de cobrança, então, entendo que possuo certa experiência no tema.

8. Indicação de literatura especializada e obras de referência

NIEBUHR, Joel de Menezes. O direito subjetivo dos contratados pela administração pública de que os pagamentos sejam realizados em observância à ordem cronológica de suas exigibilidades. Curitiba: editora revista, 2003.

CITADINI, Antonio Roque. Comentários e Jurisprudências sobre a Lei de licitações Públicas, São Paulo: 3ª ed., editora Max Limonad, 1999

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: 17ª edição, editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª edição. Belo Horizonte, editora fórum, 2011

PEREIRA JUNIOR, Jessé. Comentários à Lei de licitações e Contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro, editora Renovar, 2017.

JUNIOR GOMES, Luiz Manoel. Tribunais de Contas aspectos controvertidos. Rio de Janeiro, editora forense, 2003.

PALAVERI, Marcelo. Licitações Públicas. Comentários e Notas às Súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Belo Horizonte: editora Fórum, 2009.

SIMÔES. Edson. Tribunal de Contas. Controle Externo das Contas Públicas. São Paulo: editora saraiva, 2004.

LOPES MEIRELLES, Henry. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: 40ª edição, editora Malheiros, 2014.

ROSILHO, André Janjácamo. Controles da Administração Pública pelo Tribunal de contas da União, tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, 2016.

O que fazer quanto o Estado contrata e dá um calote? Consultor jurídico, 2015.

DE FREITAS COSTAS, Jf ET AL. Regime de Competência palicado ao setor públicos: análise no reconhecimento dos restos a pagar não processados e despesas dos exercícios anteriores dos municípios brasileiros. Base 10,3, 240-253, Julho 2013, ISSN: 1807054X

RIZZATO, n. A suspensão dos serviços públicos essenciais. O estado da questão. Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, 2013.

SAAD, AF. O direito constitucional à educação e a exceção do contrato não cumprido nas relações educacionais(comentários à margem dos arts. 5º e 6º da Lei 9.870/1999). Editora FGV e editora Fórum, 2003.

STF suspende ação sobre inadimplência em contrato do estado do Rio com a União, Consultor Jurídico, 2012.

CONTI, JM; SCAFF, FF; DALLARI, AA Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo? Revista dos Tribunais, 2016, ISBN 9788520329801

CARNEIRO, C. Curso de Direito Tributário e Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2016, ISN 9788502626935.

9. Sumário preliminar

Introdução

1. Possibilidade de acordos entre o Poder Público e o particular

1.1 Fundamentos favoráveis e contrários à celebração de acordos pelo poder público

1.2 O que dizem os Tribunais sobre a celebração de acordos entre o poder público e o particular

1.3 Vantagens e desvantagens na celebração de acordos entre o poder público e o particular

2. Inovações do Código de Processo Civil e da Lei de Mediação

2.1 Incentivos ao acordo entre as partes

2.2 Quebra da ordem cronológica de sentenças e acórdãos

3. Quebra de ordem cronológica de pagamentos

3.1 Possibilidade do Tribunal de Contas determinar o pagamento do débito

3.2 Diferentes interpretações pelos Tribunais de Contas

3.3 Possibilidade do Poder Judiciário conceder liminar determinando o pagamento

3.4 Possibilidade do Poder Judiciário conceder liminar determinando a suspensão de novos pagamentos até a quitação do débito preterido.

4. A Possibilidade de acordos firmados entre o Poder Público e o particular acarretarem na quebra da ordem cronológica de pagamentos

4.1 riscos de cada conduta.

4.2 Condutas diante da natureza do débito, objeto do acordo.

5. Riscos do reconhecimento da quebra da ordem cronológica de pagamentos

4.1 crime de responsabilidade

4.2 rejeição das contas

4.3 improbidade administrativa

Conclusão e recomendações de boas práticas

10. Cronograma com estimativa de horas

Atividade	2017			2018												2019		H
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	
[Leitura da bibliografia]		10	20	20	15	5	5	5	5									[90]
[Leitura de julgados]				5	10	15												[30]
[Entrevistas]							10	10	10									[30]
...																		[40]
[Redação do capítulo 1]										10	10							[20]
[Redação do capítulo 2]											10	10						[20]

[Redação do capítulo 3]													10	10							[20]	
[Conclusão da redação]														10	10							[20]
[Revisão]																		10	10			[20]
[Depósito]																						[-]