

idp

idm

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**IMPACTO DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS NO
ORÇAMENTO E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM MOCOCA
(SP)**

GILBERTO SOARES NOGUEIRA JUNIOR

Brasília-DF, 2025

GILBERTO SOARES NOGUEIRA JUNIOR

**IMPACTO DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS NO
ORÇAMENTO E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM
MOCOCA (SP)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Luiz Ricardo Cavalcante.

Brasília-DF 2025

GILBERTO SOARES NOGUEIRA JUNIOR

IMPACTO DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS NO ORÇAMENTO E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM MOCOCA (SP)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 28 / 04 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luiz Ricardo Cavalcante - Orientador

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Prof. Dr. Mathias Schneid Tessmann

J95i Junior, Gilberto Soares Nogueira
Impacto dos pagamentos de precatórios no orçamento e nas políticas públicas em Mococa (SP) / Gilberto Soares Nogueira. – Brasília: IDP, 2025.

77 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Administração, Brasília, 2025.
Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Cavalcante.

1. Gestão pública municipal. 2. Pagamentos. 3. Precatórios. 4. Políticas públicas. I. Título.

CDD: 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho e todo o esforço empreendido à minha família. É por vocês, Juliana e Giulia, que busco ser uma pessoa melhor a cada dia, estudar mais e, dentro do possível, elevar a qualidade de vida que construímos juntos.

Dedico, ainda, aos meus pais, que partiram precocemente deste mundo, mas que sempre intercederam por mim lá de cima. Estendo essa homenagem à minha avó Maria e aos meus tios Wanda, Irineu e Marthus, que foram pilares fundamentais na minha criação e desenvolvimento pessoal.

Por fim, não poderia deixar de dedicar este momento ao meu primo Marthus Neto, que, com insistência e carinho, me incentivou a prestar o concurso da Câmara, mesmo quando eu ainda não acreditava nessa possibilidade. Foi essa decisão que me levou ao serviço público, à carreira de contador legislativo e, hoje, à realização deste importante passo na minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela dádiva da vida, pela saúde e por me conceder força e sabedoria ao longo de toda esta jornada.

Ao professor Dr. Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante, expresso minha mais sincera gratidão pela orientação dedicada, pela paciência e pelos valiosos ensinamentos que foram fundamentais para a realização deste trabalho.

À Câmara Municipal de Mococa, meu reconhecimento pelo investimento em minha formação e pelo apoio que tornou possível a concretização deste mestrado. Ao prefeito Sr. Eduardo Barison e ao Sr. Vitorino que contribuíram grandemente para o resultado alcançado nesta pesquisa.

À minha família, pelo amor incondicional e pelo suporte constante em todos os momentos, em especial a Cássia, Giulia e Maria, que foram minha base e motivação. Aos amigos, que com palavras de incentivo e gestos de carinho, tornaram esta caminhada mais leve e significativa.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal investigar os impactos dos pagamentos de precatórios no município de Mococa (SP), com ênfase nos gastos sobre o orçamento público e a execução de políticas públicas no período de 2017 a 2023. Inserida no campo da Administração Pública, a pesquisa justifica-se pela relevância do tema para o planejamento financeiro municipal e para o fortalecimento da gestão pública local. A metodologia adotada possui caráter descritivo, com abordagem de métodos mistos, combinando técnicas qualitativas e quantitativas. A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas, sendo os resultados interpretados à luz da abordagem da análise orçamentária comparativa das despesas com a Receita Corrente Líquida (RCL) e análise de conteúdo para as entrevistas. Os resultados evidenciam que os valores dos pagamentos de precatórios cresceram substancialmente no período analisado. Por outro lado, diferentemente do esperado, as áreas prioritárias, como educação, saúde, administração e urbanismo, não sofreram reduções significativas, tendo sido, em parte, absorvidos pelo aumento da arrecadação. Após as entrevistas realizadas com o prefeito do município e o secretário de finanças foi possível concluir que os pareceres do TCE-SP, não influenciaram impacto direto na gestão dos precatórios. As conclusões apontam para a necessidade de um planejamento financeiro mais robusto e preventivo, com foco na gestão dos passivos judiciais e na mitigação de riscos trabalhistas, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e o aprimoramento da gestão pública municipal.

Palavras chave: Gestão Pública Municipal. Pagamentos. Precatórios. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study aims to investigate the impacts of court-ordered debt payments on the municipality of Mococa (SP), with emphasis on their effects on the public budget and the execution of public policies during the period from 2017 to 2023. Framed within the field of Public Administration, the research is justified by the relevance of the topic for municipal financial planning and for strengthening local public management. The methodology adopted is descriptive in nature, with a mixed-methods approach combining both qualitative and quantitative techniques. Data were collected through document analysis and semi-structured interviews, and the results were interpreted using a comparative budgetary analysis between expenditures and the Net Current Revenue (RCL), along with content analysis for the interviews. The findings indicate that the increase in court orders payments during the analyzed period imposed significant pressure on the municipal budget, particularly in essential areas such as health and education. However, these payments did not severely compromise the execution of core public policies, as the fiscal impact was partially mitigated by revenue growth and expenditure containment strategies implemented by the administration. The conclusions highlight the need for more robust and preventive financial planning, focused on the management of judicial liabilities and the mitigation of labor-related risks, thereby contributing to fiscal sustainability and the improvement of local public administration.

Keywords: Municipal Public Management. Payments. Court-Ordered Debt. Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
DEPRE	Departamento de Precatórios
EC	Emenda Constitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional De Preços Ao Consumidor Amplo
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RER	Regime Especial de Pagamento de Precatórios
RMRP	Região Metropolitana de Ribeirão Preto
RPV	Requisição de Pequenos Valores
SEADE-SP	Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunais de Contas do Estado
TJ-SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRT-15	Tribunal Regional do Trabalho 15ª Região

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1

Despesas setoriais 2017 a 2023

48

Gráfico 2

Análise RCL x Precatórios x Quatro maiores despesas setoriais

51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Evolução da Dívida do Município de Mococa**39**

Tabela 2

Pagamento de precatórios Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**41**

Tabela 3

Comparação dos valores absolutos de precatórios pagos**42**

Tabela 4

Comparação dos valores atualizados de precatórios pagos**43**

Tabela 5

Valores dos orçamentos municipais, da RCL e o percentual do quociente dos pagamentos pela RCL:**45**

Tabela 6

Despesas setoriais 2017 a 2023 (em milhões de reais)**46**

Tabela 7

Percentuais setoriais anuais das despesas realizadas**47**

Tabela 8

Evolução anual percentual de cada departamento ano a ano**49**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2. REFERENCIAL TEÓRICO 23

2.1 PRECATÓRIOS SOB O PRISMA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL 23

2.2 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS DOS PRECATÓRIOS 26

2.3 ESTUDOS APLICADOS, EVIDÊNCIAS E DESAFIOS DOS PRECATÓRIOS NOS MUNICÍPIOS..... 30

3. METODOLOGIA..... 33

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 38

4.1 VALORES DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS E CONFRONTO COM AS DESPESAS REALIZADAS 38

4.1.1 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DOS VALORES DE PRECATÓRIOS 38

4.1.2 VALORES DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS..... 40

4.1.3 DESPESAS REALIZADAS X PAGAMENTOS PRECATÓRIOS X RCL..... 44

4.2 ANÁLISE DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE) 51

4.2.1 DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA..... 51

4.2.2 A REFORMA TRABALHISTA E A MIGRAÇÃO DOS PROCESSOS 54

4.3 ENTREVISTAS 55

4.3.1 ENTREVISTA COM O PREFEITO 55

4.3.2 ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS 59

4.3.3 PANORAMA GERAL DAS ENTREVISTAS 61

4.3.4 NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELEVANTE PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS 62

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 65

REFERÊNCIAS..... 68

APÊNDICES..... 75



1

INTRODUÇÃO

O município de Mococa, fundado em 5 de abril de 1856, situa-se na região nordeste do estado de São Paulo e integra, desde 2016, a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP)¹. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2024, a população estimada era de 69.324 habitantes² (IBGE, 2024).

O município desfruta de uma localização geográfica privilegiada, situando-se na divisa com Minas Gerais, a 100 quilômetros de Ribeirão Preto, e ao longo da rodovia SP-340, que proporciona uma ligação direta com Campinas e com a capital do estado. Essa posição estratégica tem se mostrado um fator decisivo para o desenvolvimento econômico local.

As atividades econômicas predominantes em Mococa incluem a agropecuária, o comércio e a indústria, setores que juntos formam a base da economia local. Em 2022, dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), conforme levantamento do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), indicaram que o município contava com 17.649 trabalhadores formalmente empregados, distribuídos em diversas categorias profissionais.

As estatísticas revelam que, em 2021, a distribuição dos empregos formais no município de Mococa foi marcadamente diversificada: 32,51% dos postos de trabalho estavam vinculados à indústria, 25,33% ao setor comercial, 14,52% à agropecuária, e 7,91% às áreas de administração pública, defesa e seguridade social. Esses percentuais oferecem uma análise abrangente da complexidade e pluralidade do mercado de trabalho local, evidenciando uma economia multifacetada e resiliente.

Aproximadamente 8% dos habitantes de Mococa dependem diretamente da administração pública como fonte primária de renda, um dado que se torna ainda mais significativo quando considerado o impacto indireto dessa esfera na economia local. A influência da administração pública transcende o emprego direto, englobando uma

¹ Disponível em: https://rmrp.pdui.sp.gov.br/?page_id=127

² Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mococa/panorama>

vasta rede de fornecedores, prestadores de serviços e organizações do terceiro setor, que, de maneira interdependente, fortalecem a economia municipal.

Esse cenário sublinha o papel crucial da administração pública não apenas como empregadora, mas como um catalisador para o desenvolvimento socioeconômico da região, ampliando a rede de oportunidades e dinamizando o tecido econômico local.

No entanto, a robustez econômica da administração pública municipal enfrenta desafios, especialmente no que tange à gestão de obrigações financeiras decorrentes de litígios judiciais. Quando servidores públicos ou empresas privadas recorrem ao Poder Judiciário contra a administração pública e obtêm decisões favoráveis, a municipalidade é obrigada a cumprir com essas decisões através de pagamentos. Dependendo do valor envolvido, essas obrigações podem se manifestar como requisições de pequeno valor ou como precatórios, sendo este último um compromisso financeiro significativo que pode impactar consideravelmente o orçamento público.

Segundo o Manual de Procedimentos da Justiça Federal (Silva, 2005), precatório “é a requisição de pagamento de quantia certa a que for condenada a Fazenda Pública, cujo crédito deve ser incluído no orçamento [...] para pagamento no exercício seguinte”.

A compreensão dos precatórios envolve conceitos de Direito Constitucional e Financeiro, de Economia, Finanças e Contabilidade Pública. O art. 100 da Constituição Federal de 1988 fora destinado a tratar exclusivamente desse assunto, no entanto, foi alterado em 2009, pela Emenda Constitucional nº 62, com a seguinte redação:

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

Há um restrito corpo de literatura que estabelece uma relação direta entre os precatórios e os desafios enfrentados pela gestão pública municipal ao tentar equilibrar a obrigatoriedade dos pagamentos com a execução eficaz de políticas públicas. Na seção 2.3 deste trabalho, são abordados os principais estudos acadêmicos que

tratam dessa problemática no âmbito da administração municipal, oferecendo uma análise crítica do assunto.

Por exemplo, o estudo de Cornetta (2003) realiza uma abordagem crítica sobre os precatórios e seus impactos na administração pública do município de Campinas (SP). Quintiliano (2012) analisa a relação entre políticas públicas e o endividamento dos municípios brasileiros. Já Romano Junior (2019) examina os pagamentos de precatórios no município de Ribeirão Preto (SP) sob a perspectiva da administração pública. A análise dos precatórios abrange diversas disciplinas no âmbito do direito e da administração pública.

Isso inclui a revisão dos dispositivos legais que regulamentam essa temática, a consideração das decisões judiciais pertinentes e de como os impactos financeiros decorrentes dos pagamentos de precatórios podem influenciar a gestão do orçamento público municipal. Além disso, aborda-se a discussão sobre a eficácia do sistema de pagamento no âmbito do executivo municipal.

Compreender como os recursos públicos são arrecadados e alocados pelo governo é essencial para que os cidadãos possam exercer uma vigilância mais eficaz sobre as políticas públicas (Giacomoni, 2022). Para Giacomoni (2022) as questões orçamentárias elevam o nível de engajamento e controle social das finanças públicas, contribuindo com uma maior transparência e *accountability* na gestão dos recursos e gerando ainda melhora na eficácia das políticas implementadas e promovendo o desenvolvimento econômico e bem-estar da sociedade como um todo.

A situação do município de Mococa evidencia a relevância jurídica e administrativa dessa questão, especialmente no impacto sobre a gestão orçamentária. Com uma dívida de aproximadamente R\$ 72 milhões³, representando cerca de 30% do orçamento municipal de 2022, a administração enfrenta desafios na quitação desses valores. A atual gestão (2021-2024) recorrentemente expõe nas audiências públicas realizadas na Câmara Municipal que estão pagando valores superiores aos mandatos anteriores. Há, portanto, indícios que na atual gestão, estão alocando mais receitas para quitar as despesas judiciais.

³ Valor disponibilizado pelo DEPRE (Departamento de precatórios do estado de São Paulo) via e-mail em 01/09/2023.

Segundo estudo apresentado pelo Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo (SEADE-SP)⁴, os municípios do estado dividem-se em cinco grandes grupos conforme sua população: de até 9.999, de 10.000 a 49.999, de 50.000 a 99.999, de 100.000 a 499.999 e acima de 500.000 habitantes. O primeiro grupo apresenta 271 municípios, o segundo 235, o terceiro 58, o quarto 72 e o último 9 municípios, totalizando assim, os 645 municípios do estado.

O município de Mococa encontra-se na faixa central de população, apresentando, assim, porte médio o que o torna um município típico para comparações no estado. Portanto, pelo seu tamanho populacional e pelas características já descritas referentes aos precatórios, Mococa foi escolhida como município de análise e, por analogia, pode servir de referência de comparação em futuros estudos com outros municípios e/ou estados.

A gestão de um município está intrinsecamente ligada ao plano de governo, no qual o chefe do poder executivo delinea as prioridades para o planejamento, a execução e o controle do orçamento público, fornecendo a base para a elaboração das peças orçamentárias. Conforme estipulado pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, são leis de iniciativa do poder executivo o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas legislações desempenham papéis cruciais na definição e implementação das políticas públicas municipais.

O Plano Plurianual (PPA) constitui o planejamento de médio prazo, abrangendo um período de quatro anos, no qual são estabelecidas as políticas públicas e alocados os recursos em suas respectivas áreas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, define as metas e prioridades estatais, estipula limitações de gastos e estabelece as regras para a elaboração e execução do orçamento público anual. Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada com base no PPA e na LDO, estimando a receita e fixando as despesas para o exercício financeiro subsequente. Essas três peças legislativas desempenham papéis fundamentais no processo de planejamento e execução das finanças públicas.

Nesse contexto, é crucial analisar as influências da Lei Geral de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/1964) e da Lei de Responsabilidade

⁴ Dados apurados em abril de 2022 conforme: <https://informa.seade.gov.br/concentracao-da-populacao-nos-municipios-em-2022>.

Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), para compreender a influência da necessidade dos pagamentos de precatórios no município de Mococa. Ambas as legislações desempenham papéis fundamentais na estruturação e gestão das finanças públicas, proporcionando parâmetros e diretrizes que visam assegurar a responsabilidade, transparência e equilíbrio fiscal na administração municipal. A análise integrada dessas normativas podem contribuir para uma compreensão abrangente do impacto dos precatórios nas finanças municipais.

Os municípios que não cumprem com as obrigações financeiras impostas pelo poder judiciário referentes ao pagamento de precatórios estão, em essência, violando a legislação vigente. Essa inadimplência resulta em notificações pelos Tribunais de Contas do Estado (TCE), que fiscalizam o cumprimento dessas responsabilidades. A persistência no descumprimento pode levar à reprovação das contas municipais, comprometendo a gestão fiscal e, em última instância, gerando consequências severas, como a rejeição das contas do prefeito em exercício, afetando a governança e a credibilidade administrativa.

A fase de tomada de decisão do processo político é quando os autores devem desenvolver ou não alguma ação para a solução do problema público em questão (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 157). E segundo Pedone (1986, p. 35), a análise de como as políticas públicas entram em pauta vai depender do processo decisório e do grupo de interesses daqueles que estão diretamente ligados ao processo.

Conforme destacado por Araújo e Junior (2022, p. 88), é durante a tramitação no Congresso Nacional que as coalizões se formam e as negociações políticas começam a ser articuladas. No âmbito da gestão municipal, esse cenário não difere, principalmente quando se aborda o planejamento dos precatórios.

Torna-se essencial estabelecer agendas, realizar tomadas de decisões estratégicas e buscar acordos políticos como parte integrante do processo para mitigar os impactos financeiros decorrentes desses pagamentos. Isso requer uma compreensão aprofundada da política de pagamento de precatórios, visando uma gestão equilibrada e eficiente diante do desafio que representam para as finanças municipais.

Para Dye (1984 apud Souza, 2003 p. 13) a definição de política pública é sintetizada como “o que o governante escolhe fazer ou não fazer”

A gestão municipal de Mococa tem apresentado de forma recorrente, em audiências públicas na Câmara Municipal, os desafios orçamentários e financeiros associados ao pagamento de precatórios, evidenciando seu impacto expressivo sobre as políticas públicas locais.

A alocação de recursos para o cumprimento dessas obrigações financeiras tem sido apontada como um fator limitador para a implementação de outras políticas essenciais, comprometendo áreas prioritárias do município e impondo restrições ao planejamento e à execução de iniciativas voltadas ao bem-estar da população.

Diante desse quadro, o presente trabalho apresenta a seguinte questão como pergunta norteadora: Qual o impacto no orçamento e na gestão pública municipal em decorrência dos pagamentos de precatórios dos exercícios de 2017 a 2023 no município de Mococa (SP)?

O propósito fundamental deste trabalho é, portanto, fornecer uma contribuição para a administração municipal atual e potenciais gestões futuras. Pretende-se oferecer informações substanciais que possam servir como alicerce para a compreensão aprofundada da matéria, além de apresentar abordagens teóricas e/ou práticas que auxiliem nas tomadas de decisões relacionadas aos pagamentos de precatórios e outros temas correlatos. O objetivo é dotar as instâncias decisórias de ferramentas eficazes para gerir de maneira mais informada e estratégica os desafios associados a essa questão específica.

Portanto, o presente trabalho visa realizar uma análise clara, abrangente e quantitativa da abordagem da questão dos precatórios no último mandato e no atual governo. Este estudo se propõe a examinar as peças orçamentárias, com o objetivo de investigar o planejamento destinado aos precatórios.

Além disso, busca analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus limites, apresentar os percentuais relativos ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT), examinar os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e compreender o impacto dos pagamentos de precatórios no âmbito do município de Mococa (SP).

Assim, esta pesquisa tem por objetivo geral analisar os impactos orçamentários e nas políticas públicas decorrentes dos pagamentos de

precatórios no município de Mococa, no estado de São Paulo, no período de 2017 a 2023.

Os objetivos específicos são:

- a) Realizar uma análise comparativa entre os valores efetivamente desembolsados das despesas setoriais, e os pagamentos de precatórios nos exercícios de 2017 a 2023, correlacionando-os com a RCL dos referidos exercícios;**
- b) Sistematizar as informações contidas nos pareceres emitidos pelo TCE-SP, verificando se ocorreram modificações no teor desses documentos ao longo do tempo e analisar se tais mudanças exerceram impacto direto sobre os pagamentos realizados pelo município;**
- c) Realizar um mapeamento junto ao chefe do poder executivo, ao secretário de finanças, para compreensão aprofundada da gestão pública municipal e dos possíveis impactos que os pagamentos de precatórios podem ter gerado nas políticas públicas.**

Segundo Vergara (2007) é nesta etapa que se inicia a identificação dos pressupostos da pesquisa e a formulação de hipóteses. Acredita-se que a falta de planejamento claro e definido em relação à política de pagamentos de precatórios no âmbito municipal será a primeira constatação realizada pelo estudo. Outra constatação será, provavelmente, que por essa falta de política, os pagamentos são realizados apenas em momento crucial via penhora ou determinação judiciais devido a bloqueio de contas, situação que poderia ser planejada ao longo da administração dos gestores.

Acredita-se que uma análise aprofundada e uma compreensão detalhada dos pagamentos de precatórios em relação às despesas realizadas⁵ revelarão uma significativa redução na alocação de recursos em áreas prioritárias. Isso pode ser observado ao se relacionarem os pagamentos de precatórios na execução do orçamento com as despesas realizadas ano a ano.

Quanto aos pareceres do TCE-SP, acredita-se que serão sempre desfavoráveis, pois o município não consegue realizar a quitação das

⁵ Referem-se às despesas do município como: educação, saúde, administração, segurança pública, assistência social, previdência social, cultura, urbanismo, habitação, gestão ambiental, agricultura, indústria, comércio, transporte, desporto e lazer)

dívidas devido à necessidade de utilização de recursos em outras áreas. Com o mapeamento junto ao poder executivo, pretende-se analisar a falta de planejamento da administração com os pagamentos de precatórios e a identificação dos grandes gargalos orçamentários e financeiros na execução desse período.

Desse modo, com base nas análises realizadas, foram formuladas três hipóteses testáveis:

H1: Os pagamentos de precatórios têm apresentado crescimento substancial durante o período analisado;

H2: As despesas prioritárias do município sofreram reduções significativas devido ao pagamento de precatórios.

H3: Os pareceres do TCE ao longo dos períodos influenciaram diretamente na gestão pública municipal no que se refere aos pagamentos de precatórios.

Além dessa introdução o trabalho está estruturado em mais quatro capítulos. No capítulo 2, analisam-se os precatórios sob o prisma da gestão municipal, as emendas constitucionais que trataram do tema e os estudos que tratam dos impactos dos precatórios nos municípios. No terceiro capítulo, detalha-se a metodologia empregada para alcançar os objetivos propostos. Os resultados são o objeto do capítulo 4. No capítulo 5, reúnem-se as principais conclusões do trabalho.



2

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está construído com a percepção de que a gestão de precatórios representa um dos maiores desafios para a administração pública municipal, especialmente no que tange ao equilíbrio fiscal e à alocação eficiente de recursos. No contexto dessa discussão, torna-se necessário abordar três aspectos fundamentais:

- a) Os precatórios sob o prisma da gestão pública municipal, analisando como os municípios têm enfrentado esse passivo judicial em suas finanças;**
- b) As Emendas Constitucionais sobre os precatórios, que alteraram o regime de pagamento e criaram novas diretrizes para a administração desses débitos; e**
- c) Os estudos aplicados, as evidências e os desafios dos precatórios nos municípios, oferecendo uma análise baseada em dados concretos e as principais dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais na gestão desses compromissos.**

2.1 PRECATÓRIOS SOB O PRISMA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Segundo Teixeira (2014), em 1890 o então ministro da Fazenda Ruy Barbosa afirmava que “o desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica da nossa existência nacional”. Certamente, a deficiência financeira e orçamentária figura como um dos maiores desafios para os gestores públicos contemporâneos. Esse cenário é amplamente discutido e embasado por diversas teorias econômicas e administrativas que ressaltam a constante escassez de recursos diante das necessidades infindáveis da sociedade (da Silva; Santos, 2014, p. 135).

A administração pública no Brasil tem historicamente encarado desafios substanciais na gestão de precatórios em todas as esferas institucionais. Para enfrentar essas demandas complexas, estratégias eficientes incluem a habilidade de equilibrar as necessidades dos credores com outras prioridades orçamentárias, a compreensão sólida do planejamento financeiro para cumprir as obrigações ao longo dos

anos, bem como a adoção de tecnologias para um acompanhamento mais eficiente.

É destacado por Oliveira e Ferreira (2017, p. 27, apud Romano Junior, 2019) a crescente pressão financeira e orçamentária enfrentada pelos gestores municipais acentua-se com o aumento da dívida pública e a limitação de recursos para fazer frente a essas despesas. O desafio crucial de equilibrar as contas públicas em relação aos gastos atribuídos, frente aos recursos disponíveis, permanece como uma das principais preocupações dos gestores na contemporaneidade.

Segundo Florenzano (2005 apud Mattei; Marques, 2022) a situação dos precatórios é “um problema grave que poderíamos classificar como transdisciplinar complexo, sendo ao mesmo tempo jurídico, econômico e social”. A questão dos precatórios advindas com as Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357 e 4.425 se tornaram uma batalha entre fatos e direitos, segundo o Ministro Marco Aurélio, e considera ainda que se trata do problema mais grave e complexo da história constitucional da República no Brasil (Florenzano, 2013).

De acordo com Romano Junior (2019, p.13), todas as sentenças judiciais convertem-se em precatórios, independentemente de sua origem ou previsão orçamentária, o que compromete a qualidade da informação gerencial na tomada de decisões, especialmente no que se refere ao entendimento e à prevenção dessas despesas. Tal prevenção é dificultada pela natureza judicial dessas determinações, que podem envolver salários de servidores, desapropriações forçadas, contratos de obras, responsabilidade civil do Estado, serviços e fornecimento de bens em geral (Silva, 2022, p. 6).

Essas situações, portanto, têm origem em atividades da administração pública municipal, tornando improvável sua completa eliminação. No entanto, seria possível, no esforço da administração municipal, identificar os principais fatores que contribuem para o aumento dessas ações judiciais. Embora a origem dos precatórios derive de matérias já decididas pelo Judiciário, os gestores públicos poderiam desenvolver uma agenda e políticas públicas destinadas a pelo menos reduzir novas judicializações.

O precatório é uma dívida decorrente de uma determinação judicial de ações indenizatórias de natureza civil para ressarcimentos de danos materiais, morais e salariais (Romano Junior, 2017 p. 22). Assim,

as fases dos processos são de conhecimento do município pois eles são defendidos através do seu departamento jurídico. A recorrência de certos tipos de lide evidentemente poderia ser evitada a partir do entendimento dos gestores da administração a fim de proteger o ente federativo municipal, preservando os recursos do município.

Entretanto, é válido observar que, apesar da aparente complexidade do orçamento municipal à primeira vista, sua estrutura fundamental é mais compreensível do que se imagina. A capacidade de impulsionar políticas públicas por meio do aumento das receitas está intimamente ligada à habilidade da administração de controlar despesas. Segundo estudo de Araujo et al. (2017) a discussão do nexo entre receitas e despesas do governo brasileiro está implícita em muitas variáveis além de meramente aumentar despesas ou cortar gastos. Gerenciar essas obrigações financeiras de forma eficaz pode ser uma alternativa crucial para o sucesso do município.

Ferreira e Lima (2012 apud Alves, 2022) ressaltam a importância do tema ao destacar a presença de inconsistências, evidenciando que os dados apresentados não refletem a realidade dos fatos. Para Veloso et al. (2011) a capacidade de gestão do poder executivo municipal é a habilidade de atingir objetivos e cumprir suas atribuições legais de forma eficiente e eficaz, utilizando bem os recursos disponíveis, seus instrumentos e ferramentas existentes.

Portanto, a análise detalhada da gestão pública municipal e o estudo dos precatórios se beneficiam significativamente dos trabalhos de:

- a) Alves (2022), que investiga os impactos das inconsistências nos registros contábeis;**
- b) Veloso (2011), que explora a importância da gestão pública municipal;**
- c) Romano Junior (2019), que aborda a crescente pressão financeira e orçamentária enfrentada pelos chefes do poder executivo municipal; e**
- d) Mattei e Marques (2022) e Florenzano (2013), que oferecem uma visão crítica sobre os precatórios e classificam a complexidade do problema desses pagamentos.**

Juntos, esses estudos fornecem uma base sólida para entender as complexidades e os desafios enfrentados pelos gestores municipais,

reforçando a necessidade de uma abordagem mais rigorosa e precisa na gestão de precatórios.

2.2 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS DOS PRECATÓRIOS

O regime dos precatórios no Brasil teve sua origem na falta de regulamentação explícita na Constituição Federal de 1824, sendo o Decreto nº 3.084/1898, o primeiro documento legal a abordar o tema (Silva, 2022). A ausência de critérios claros resultou em práticas corruptas, levando à necessidade de constitucionalização do sistema na Constituição de 1934, estabelecendo regras objetivas de pagamento. As Constituições subsequentes refinaram essas regras, estendendo a obrigatoriedade aos Estados e Municípios a partir de 1946. A Constituição de 1967 introduziu a obrigação de inclusão de verbas para pagamento de precatórios nos orçamentos públicos (Silva, 2022).

A primeira modificação legislativa no âmbito dos precatórios na CF de 1988 foi introduzida pela EC nº 20/1998. Essa emenda, voltada principalmente para a reforma do sistema previdenciário, incluiu alterações relevantes, como a adição do § 3º ao artigo 100. Segundo Silva (2022), a emenda instituiu a designação específica para a requisição de pequenos valores (RPV). Esses valores passaram a ser diferenciados do regime de precatórios, teoricamente visando acelerar o pagamento dos credores do poder público.

A EC nº 30/2000 acarretou a alteração do texto original do § 1º do art. 100, sendo que a atualização não mais seria apenas em 1º de julho de sua apresentação, mas sim quando da data do seu pagamento. Além disso, acrescentou o art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação:

[...] os **precatórios pendentes** na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão **liquidados** pelo seu **valor real**, em moeda corrente, **acrescido de juros legais**, em **prestações anuais**, iguais e sucessivas, **no prazo máximo de dez anos**, permitida a cessão dos créditos [...] **(Grifo Nosso)**

Ainda segundo Moreira et al. (2022), a EC nº 30/2000 acrescentou a “Fazenda Distrital” na disposição acerca das Requisições de Pequeno Valor (art. 100, § 3º), bem como estabeleceu a responsabilização por crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal que tentar frustrar ou retardar o pagamento de precatório (art. 100, § 4º).

A EC nº 37/2002, que alterou os arts. 100 e 156 e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao ADCT, na prática apenas alterou a vedação da “expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º do artigo e, em parte, mediante expedição de precatório” (Art. 100, §4º).

A principal contribuição da EC nº 62/2009⁶ foi a criação do Regime Especial de Pagamento de Precatórios (RER) que proporcionou aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, optarem por dois regimes de pagamentos.

Segundo Bugarin e Meneguín (2012), a primeira opção estabelece que o ente público deve alocar em conta especial uma parcela de recursos para pagamento de precatórios. As diretrizes são:

Tal conta será administrada pelo Tribunal de Justiça local. Os recursos dessa **conta específica** só sairão para pagamento de precatórios, o que dá aos credores uma maior **garantia de recebimento**. O montante mínimo a ser depositado pelos Estados equivale a **1,5% da receita corrente líquida** (depósito mensal de 1/12 do valor anual), se a unidade da federação fosse das regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, ou de outra região se seu estoque de precatórios pendentes não exceder 35% da receita corrente líquida. No entanto, se for um estado da Região Sul ou Sudeste, cujo estoque de precatórios exceda 35%, então o percentual será de 2,0%. (Bugarin, Meneguín, 2012) **(Grifo Nosso)**

Já a segunda opção, segundo Bugarin e Meneguín (2012),

[..] é adotar um **regime especial**, que pode **durar até 15 anos**, sendo que, nesse caso, o **estado estará obrigado** a depositar anualmente, em conta especial, **o saldo total dos precatórios devidos**, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. Também nessa opção, a conta especial criada

⁶ EC 62/2009, que promoveu alterações no art. 100 da CF e acrescentou o art. 97 ao ADCT, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Trata-se do atual regime de precatórios, entretanto foi considerada inconstitucional em 14 de março de 2013 devido Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4357 e 4425 reconhecidas pelo STF.

para esse fim será administrada pelo Tribunal de Justiça local.
(Grifo Nosso)

Para Moreira et al. (2022) certamente, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADI) 4.357 e na ADI 4.425 influenciou de maneira significativa o legislador durante a elaboração da EC 94/2016. Essa emenda trouxe de volta à vigência parte das normas que, após a análise pelo STF, foram consideradas em conformidade com o ordenamento constitucional.

Assim, as alterações preponderantes introduzidas pela EC nº 94/2016 consistiram em um aprimoramento no conceito de Receita Corrente Líquida para a determinação das parcelas de recursos a serem alocadas. Os estados, o Distrito Federal e os municípios que estivessem em atraso no cumprimento de suas obrigações referentes aos precatórios foram incumbidos de regularizar tais pendências até 31 de dezembro de 2020, seguindo as disposições já existentes para o parcelamento, conforme estabelecido pelas normativas vigentes.

Com relação à EC nº 99/2017,⁷ na prática, a principal alteração consistiu na prorrogação do prazo obrigatório para quitação, estendendo-se até 31 de dezembro de 2024. Além disso, destaca-se como mudança significativa a definição do índice de correção, estabelecendo o IPCA-E (ou qualquer índice que reflita a inflação).

Essas modificações visam aprimorar a eficácia do processo de cumprimento das obrigações relacionadas aos precatórios, proporcionando uma margem temporal mais ampla e adotando um indicador de correção alinhado à dinâmica inflacionária, promovendo, assim, uma gestão mais transparente e adaptada às condições econômicas vigentes. A principal alteração da EC nº 109/2021⁸ foi a prorrogação do prazo de quitação dos precatórios submetidos ao regime especial para a data de 31 de maio de 2029.

⁷ EC nº 99/2017, que alterou o artigo 101 do ADCT para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os artigos 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁸ EC nº 109/2021, que altera diversos artigos da CF e os arts. 101 e 109 do ADCT e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

A EC nº 113/2021 e a EC nº 114/2021, aprovadas em 8 e 17 de dezembro de 2021, respectivamente, introduziram alterações substanciais no panorama dos precatórios. Ambas as emendas promoveram modificações, estabelecendo um novo regime de pagamento. Além disso, as emendas contemplaram ajustes nas normativas relacionadas ao Novo Regime Fiscal, autorizando, também, o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios, abrangendo uma série de medidas e providências com impacto significativo na gestão financeira e fiscal do país.

A EC nº 113/2021 introduziu uma das mais significativas transformações na matéria, ao estabelecer a incidência da taxa Selic nas condenações envolvendo a Fazenda Pública, independentemente da natureza da ação judicial. No que concerne à EC nº 114, esta promoveu modificações em artigos da Constituição Federal e do ADCT. Essas alterações têm como objetivo a implementação de um novo regime de pagamento dos precatórios, estabelecendo um limite anual para o pagamento dessas obrigações, e introduzindo outras medidas de relevância para a gestão financeira e fiscal do país.

A análise da evolução legislativa do regime dos precatórios no Brasil revela não apenas um esforço normativo de ajuste às realidades fiscais, mas também uma dinâmica institucional que reflete escolhas políticas reiteradas. Conforme argumentam Acemoglu e Robinson (2012), sociedades não são ineficazes ou desiguais por ignorância ou acaso, mas porque grupos detentores do poder tomam decisões que, embora politicamente racionais para seus interesses, perpetuam ineficiências e aprofundam desigualdades.

Essa lógica também se aplica ao caso dos precatórios: as sucessivas emendas constitucionais – que alteram prazos, critérios de correção e mecanismos de parcelamento – demonstram como o sistema legal tem sido moldado para acomodar a dificuldade dos entes federativos em cumprir decisões judiciais, ao invés de estruturar soluções definitivas e sustentáveis.

A recorrente postergação do cumprimento dessas obrigações revela uma racionalidade política voltada à contenção de crises imediatas, em detrimento da construção de uma gestão pública eficiente, previsível e comprometida com os direitos reconhecidos judicialmente. Assim, compreende-se que o problema dos precatórios ultrapassa o campo técnico da economia ou do direito financeiro e

adentra o domínio das escolhas institucionais e dos processos políticos que, ao privilegiarem interesses de curto prazo, acabam por comprometer a credibilidade do Estado, a eficácia das políticas públicas e, em última instância, a justiça fiscal e social.

2.3 ESTUDOS APLICADOS, EVIDÊNCIAS E DESAFIOS DOS PRECATÓRIOS NOS MUNICÍPIOS

De acordo com Cornetta (2003), no município de Campinas (SP) o pagamento integral dos precatórios implicaria em um significativo comprometimento de recursos, levando a uma considerável redução nos investimentos públicos. Por outro lado, a decisão de não realizar o pagamento dos precatórios poderia ser uma escolha estratégica do agente público para destinar esses recursos a outras despesas, gerando, assim, um impacto positivo na percepção da opinião pública (Cornetta, 2003).

O estudo de Romano Junior (2019) investigou os precatórios pagos pela administração direta municipal de Ribeirão Preto (SP) entre 2015 e 2017. O objetivo foi diagnosticar as características das condenações e propor uma estrutura de controle. A pesquisa utilizou uma metodologia descritiva, baseada na coleta de dados secundários e na análise documental.

É evidente que o chefe do executivo, se questionado sobre sua vontade de pagar essas dívidas, muitas vezes, contraídas por opositores e em governos anteriores, responderia evidentemente de forma negativa. Por esse motivo, segundo Albuquerque (2020), o não pagamento gera sanções impeditivas de celebração de contratos e convênios, além das sanções previstas na EC nº 94/2016 e na EC nº 99/2017. E ainda é no âmbito do governo municipal que as obrigações com os pagamentos dos precatórios são as mais arriscadas. (Albuquerque, 2020).

Santanna e Alves (2015) comprovaram que o desinteresse nos pagamentos de precatórios decorre da falta de credibilidade nas normas e da insegurança jurídica quanto ao seu cumprimento. A má alocação de recursos e as condições desfavoráveis aos credores, como a renúncia de valores (deságio), agravam a situação, tornando o sistema ineficaz e desestimulante.

Conforme Quintiliano (2012), o endividamento dos municípios está diretamente relacionado a três causas principais: a má gestão administrativa, a judicialização das políticas públicas e a supervalorização das dívidas judiciais. Esses fatores são claramente determinantes para o aumento das dívidas municipais.

Já para Fernandes e Sbicca (2011 apud Sartori, 2010) os problemas complexos seriam a ausência de planejamento inadequado e deterioração completa do sistema de dívidas. A nível nacional, as emendas propostas buscam solucionar um problema antigo, que reflete uma patologia nas finanças públicas: a escassez de recursos públicos em contraste com o aumento contínuo das despesas. (Fernandes; Sbicca, 2011 apud Sartori, 2010)

Em contrapartida, o poder público tem a responsabilidade de prover serviços que promovam o bem-estar coletivo, atendendo aos interesses sociais (Ferreira, 2017). No entanto, devido à complexidade e aos inúmeros desafios que envolvem o tema dos precatórios, tanto nos âmbitos administrativo, econômico e jurídico, poucos estudos têm sido realizados no contexto municipal, o que evidencia a escassez de análises aprofundadas sobre essa questão nesse nível de governo.

No entanto, considerando que os precatórios representam uma das questões mais desafiadoras e recorrentes em todas as esferas da administração pública no Brasil, sua interseção com a gestão das políticas públicas municipais torna-se ainda mais relevante. Diante dessa lacuna na literatura e da complexidade prática que envolve o tema, este estudo se dedica a explorar o impacto dos precatórios na gestão municipal, contribuindo para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos na conciliação entre obrigações judiciais e políticas públicas.



3

METODOLOGIA

O presente estudo apresenta natureza de pesquisa de caráter descritivo com métodos mistos de abordagem, incorporando tanto elementos qualitativos quanto quantitativos, e é caracterizado como um estudo de caso. Conforme descrito por Fleury e Werlang (2017), a pesquisa aplicada transcende a mera revisão bibliográfica ou estudos genéricos, buscando gerar conhecimento por meio da formulação de conceitos, tipologias, testes de hipóteses e desenvolvimento de teorias.

A pesquisa descritiva visa aprofundar a compreensão de um fenômeno ou situação, fornecendo uma análise detalhada das características de um indivíduo, grupo ou contexto, além de revelar as interações entre os eventos (De Souza Pedroso et al., 2017). Nesse sentido, a pesquisa aplicada terá como objetivo gerar insights específicos para a realidade local e analisar a peculiaridade dos pagamentos de precatórios no município, fornecendo embasamento para responder às hipóteses propostas.

A amostra deste estudo foi selecionada no contexto da Prefeitura Municipal de Mococa, abrangendo o período de 2017 a 2023, com foco nos dois últimos mandatos municipais. Optou-se por concentrar a análise exclusivamente no órgão da administração direta, devido ao considerável volume representado pela dívida ao longo desses anos, e o consequente aumento nos pagamentos, o que presumivelmente impacta as políticas públicas implementadas pela atual gestão municipal.

Lima (2016, p. 16) destaca “que os estudos quantitativos permitem lidar com predição (inferência estatística) e buscar identificar regularidades (perfil e tendências). Com isso, o estudo buscou a medição numérica e a análise estatística, para assim estabelecer uma matriz de dados (base de dados) relacionando-se os valores dos orçamentos anuais com as despesas realizadas com educação, saúde, administração, segurança pública, assistência social, previdência social, cultura, urbanismo, habitação, gestão ambiental, agricultura, indústria, comércio, transporte, desporto e lazer e os valores de precatórios pagos ao longo dos períodos analisados.

Essa base de dados permite uma análise da evolução dos pagamentos de precatórios e das despesas setoriais do município. Todos os valores apresentados nas planilhas da primeira etapa de apuração dos dados foram devidamente corrigidos pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA), garantindo que sejam apresentados em valores absolutos atualizados.

Essa sistemática é fundamental para nivelar os valores dos exercícios anteriores, permitindo uma comparação adequada com os valores brutos atuais. Dessa forma, será possível eliminar distorções causadas pela variação inflacionária ao longo do tempo, proporcionando uma análise mais precisa e coerente dos dados financeiros, e assegurando que as conclusões sejam baseadas em valores ajustados à realidade econômica presente.

As técnicas de coleta para a análise quantitativa foram conduzidas a partir da obtenção de dados primários, os quais foram adquiridos por meio de um levantamento detalhado e análise das principais peças orçamentárias municipais, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Esses documentos estão acessíveis ao público por meio do portal oficial da Câmara Municipal de Mococa (<http://www.mococa.sp.leg.br/>).

Em uma segunda etapa, a análise se concentrou nos gastos efetivamente realizados pelo município, utilizando os demonstrativos financeiros disponíveis no website oficial da Prefeitura Municipal de Mococa (<http://www.mococa.sp.gov.br/>). O objetivo central dessa abordagem foi a construção de uma matriz de informações que permitisse uma análise comparativa entre o precatórios e os gastos efetivados correlacionando-os com os valores da RCL de cada exercício, fornecendo subsídios para a validação ou a rejeição das hipóteses principais do estudo.

A segunda etapa da pesquisa foi a análise quantitativa dos pareceres emitidos pelo TCE-SP, bem como os registros referentes aos pagamentos de precatórios, os quais estão integralmente disponíveis no portal da Câmara Municipal de Mococa (<http://www.mococa.sp.leg.br/>). A coleta desses dados foi realizada de forma primária, com a extração e sistematização das informações contidas nos pareceres.

O objetivo dessa análise foi obter dados e informações que pudessem comprovar que os pareceres do TCE-SP influenciaram diretamente a gestão pública municipal nos pagamentos dos precatórios durante o período analisado. Cabe destacar que as contas anuais da prefeitura analisadas pelo TCE-SP estão disponíveis até o exercício de 2020, o que orientou a delimitação temporal dessa etapa da investigação.

O terceiro pilar do estudo foi construído com base na análise qualitativa. Conforme Neves (1996), a pesquisa qualitativa abrange uma variedade de abordagens metodológicas e refere-se a um conjunto de técnicas interpretativas destinadas a descrever e decodificar os elementos de significado inerentes a sistemas complexos.

Segundo Alonso (2016, p. 8), os métodos qualitativos buscam compreender a lógica dos processos e estruturas sociais por meio de análises detalhadas de um ou poucos casos específicos. Essas abordagens permitem uma investigação profunda, capaz de captar a complexidade e as nuances das interações sociais, oferecendo valiosos insights sobre os fenômenos estudados, contribuindo para uma compreensão mais ampla dos impactos e dinâmicas presentes na gestão pública e nos processos relacionados aos precatórios.

Assim, como terceiro e último componente do estudo, foi realizado um levantamento de dados por meio de entrevistas semiestruturadas com membros chave da administração municipal, incluindo o atual chefe do poder executivo, o Sr. Eduardo Ribeiro Barison, e o secretário de finanças, Sr. Antônio Carlos Vitorino.

As entrevistas foram conduzidas de forma individual, utilizando questionários semiestruturados formado por perguntas diretas, seguindo um roteiro previamente elaborado (anexo 1). As entrevistas foram gravadas em áudio e vídeo para assegurar a integridade e a preservação das informações fornecidas pelos participantes. Embora o roteiro sirva como guia, o entrevistador teve flexibilidade para não seguir uma ordem rígida nas perguntas, promovendo uma conversa dinâmica e espontânea com o objetivo de capturar todas as informações relevantes para testar e validar as hipóteses da pesquisa.

Em suma, a metodologia deste trabalho será alicerçada em três pilares: pagamentos dos precatórios x despesas pagas, pareceres do TCE-SP e entrevistas individuais a fim de analisar o impacto dos pagamentos

de precatórios nos programas e atividades desempenhadas pela administração atual.



4

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo analisa e discute os resultados obtidos, em consonância com os objetivos da pesquisa, previamente delineados na introdução, fundamentados no referencial teórico e operacionalizados na metodologia. O estudo tem como eixo central a investigação do impacto dos pagamentos de precatórios sobre as políticas públicas no município de Mococa.

Os resultados da pesquisa foram sistematizados em três categorias principais, conforme os pilares metodológicos estabelecidos: os pagamentos de precatórios e análise das despesas realizadas; o exame dos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), evidenciando o controle externo e sua influência na gestão municipal; e a interpretação das informações obtidas por meio das entrevistas, permitindo uma perspectiva qualitativa e ampliada sobre os efeitos dos precatórios na gestão pública e nas políticas públicas municipais.

4.1 VALORES DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS E CONFRONTO COM AS DESPESAS REALIZADAS

4.1.1 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DOS VALORES DE PRECATÓRIOS

A primeira etapa da análise consistiu na coleta dos valores relativos à série histórica da evolução da dívida do município e os pagamentos de precatórios defrontados com as despesas realizadas e apuração dos índices inerentes à RCL dos referidos exercícios. Para esse fim, foram solicitadas ao poder executivo, por meio de seu *website*⁹, as informações referentes aos exercícios analisados.

Paralelamente, os mesmos dados foram requeridos ao Departamento de Precatórios (DEPRE), vinculado ao Tribunal de Justiça, com o objetivo de verificar a consistência das informações municipais e assegurar a fidedignidade dos registros oficiais,

⁹ Site oficial do município: <https://www.mococa.sp.gov.br/>

permitindo, assim, uma análise comparativa entre as fontes locais e judiciais.

O poder executivo municipal respondeu à solicitação via correio eletrônico, fornecendo os dados requisitados, que são apresentados a seguir em comparação com as informações fornecidas pelo DEPRE.¹⁰ Este último, por sua vez, encaminhou por e-mail a evolução da dívida do município de Mococa, possibilitando uma avaliação detalhada da dinâmica dos pagamentos.

Os dados consolidados dessa evolução estão sistematizados na Tabela 1, que evidencia informações fundamentais para a compreensão da dinâmica dos pagamentos de precatórios. Destacam-se, entre elas, além do valor da dívida dos exercícios de 2010 a 2024, a proporção dos valores quitados perante os tribunais de justiça (TJ-SP) e do trabalho (TRT-15), as normas constitucionais vigentes em cada período analisados e a alíquota¹¹ para o exercício seguinte.

Tabela 1 – Evolução da Dívida do Município de Mococa					
Data	Valor da Dívida	% da dívida (TJSP)	% da dívida (TRT - 15)	Norma vigente	Alíquota para exercício seguinte
2010	4.545.352,67	76,51%	23,49%	EC 62/09	734.995,00
2011	5.368.892,95	77,17%	22,83%	EC 62/09	766.067,96
2012	7.718.487,14	73,62%	26,38%	EC 62/09	1.530.258,31
2013	16.938.990,70	62,43%	37,57%	EC 62/09	4.348.445,52
2014	16.938.990,70	49,94%	50,06%	EC 62/09	1.539.908,25
2015	18.721.940,73	51,90%	47,85%	EC 62/09 / ADI 4357	1.872.194,07
2016	17.352.430,76	52,39%	47,39%	ADI 4357 / EC 94/16	2,43%
2017	25.968.264,50	41,49%	58,51%	EC 94/16	5,60%

¹⁰ O espaço temporal apresentado pelo DEPRE abrange um período superior ao delimitado neste estudo. No entanto, conforme exposto na seção 2.2, a pesquisa contempla a análise das mudanças constitucionais e suas implicações nos pagamentos de precatórios, as quais serão detalhadas nos próximos subtópicos.

¹¹ Alíquota está apresentada em reais para os exercícios de 2010 a 2015 e em percentuais para os exercícios de 2016 doravante devido alteração constitucional da ADI 4.357/2015 e da EC nº 94/2016.

2018	41.388.864,20	27,87%	72,13%	EC 99/17	4,50%
2019	55.411.938,59	19,52%	80,48%	EC 99/17	6,70%
2020	58.453.646,51	17,86%	82,14%	EC 99/17	5,00%
2021	54.180.636,91	16,76%	83,24%	EC 109/21	3,16%
2022	72.644.560,19	14,98%	85,02%	EC 109/21	4,46%
2023	95.038.984,51	12,27%	87,73%	EC 109/21	6,02%
2024	106.241.817,92	10,87%	89,13%	EC 109/21	7,33%

Fonte: Departamento de Precatórios.¹²

É relevante salientar que, até o exercício de 2015, não havia previsão normativa de percentuais fixos da RCL a serem destinados ao pagamento de precatórios. Isso ocorreu porque a Emenda Constitucional (EC) nº 62/2009 permitia a adoção de um regime especial anual, no qual os depósitos eram realizados em uma única parcela ao longo do ano, sendo essa a modalidade adotada pelo município de Mococa naquele período.

A sistemática de depósitos anuais foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357/2015. Como consequência, a partir da EC nº 94/2016, todas as entidades passaram a ser obrigadas a efetuar depósitos mensais para o pagamento dos precatórios, estabelecendo uma nova dinâmica de quitação dessas obrigações.

4.1.2 VALORES DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS

O DEPRE apresentou a planilha detalhada dos pagamentos efetivados a título de precatórios no período de 2017 a 2024, discriminando os valores destinados a precatórios de natureza alimentar e outras espécies. Desse modo, a Tabela 2 apresenta a segregação entre os tipos¹³ de precatórios cíveis pagos, discriminando os valores destinados a precatórios alimentares e outras espécies.

¹² Informações fornecidas pelo DEPRE via e-mail em 10/02/2025.

¹³ Embora essa distinção não seja essencial para os objetivos específicos da presente pesquisa, sua inclusão se justifica pela relevância documental que pode subsidiar análises futuras sobre a destinação dos recursos e a dinâmica de pagamento dos precatórios no município.

Para Romano Junior (2019) estes dados foram fundamentais para a pesquisa do município de Ribeirão Preto. Para o município de Mococa, porém, não são essenciais para testar as hipóteses. Entretanto, a disponibilização dessas informações contribui para a transparência dos dados e possibilita que estudos posteriores aprofundem a compreensão sobre a priorização dos pagamentos decorrentes das obrigações judiciais impostas à administração pública.

Tabela 2 – Pagamento de precatórios Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo			
Exercício	Valor Total Disponibilizado (Alimentares)	Valor Total Disponibilizado (Outras Espécies)	Valor Total Disponibilizado (Total)
2017	539.053,41	304.512,40	843.565,81
2018	0,00	0,00	0,00
2019	169.858,23	1.072.671,70	1.242.529,93
2020	508.574,06	0,00	508.574,06
2021	1.271.511,33	320.312,10	1.591.823,43
2022	0,00	1.408.996,57	1.408.996,57
2023	626.005,46	2.983.858,46	3.609.863,92
2024	22.174,68	516.813,67	538.988,35

Fonte: DEPRE.

O DEPRE informou, por meio de correspondência eletrônica, que os valores apresentados se referem exclusivamente aos precatórios sob a jurisdição do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não contemplando os pagamentos realizados junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Para a obtenção dos dados referentes a este último, seria necessária a solicitação direta ao respectivo órgão.

Todavia, por meio de pesquisa no portal institucional do TRT-15, foi possível localizar informações consolidadas que abrangem os pagamentos de precatórios efetuados tanto pelo TJSP quanto pelo TRT-15. A partir dessas informações, foi possível tabular os valores totais dos pagamentos realizados pelo município de Mococa, proporcionando uma visão mais abrangente da destinação de recursos para a quitação dessas obrigações judiciais.

Com o objetivo de comparar os valores de precatórios pagos, conforme mencionado anteriormente, apresenta-se a Tabela 3, que contrapõe os dados disponibilizados pelo DEPRE com aqueles informados pela Prefeitura de Mococa, evidenciando possíveis discrepâncias entre os montantes registrados por cada fonte.

A análise inicial dos dados revela variações significativas na maioria dos exercícios analisados, quando se observa a comparação estática entre os valores reportados pelo município e aqueles informados pelo tribunal. Observa-se, por exemplo, que no exercício de 2016 a Prefeitura declarou pagamentos superiores aos registrados pelo TJSP, com uma diferença de R\$ 2.381.229,26. Situação semelhante ocorre em 2020, quando a discrepância atinge o montante de R\$ 2.256.367,82.

Por outro lado, nos anos de 2018, 2019, 2021, 2022 e 2023, os valores informados pelo TJSP superam aqueles declarados pela Prefeitura, o que aponta para possíveis divergências nos registros contábeis e na execução dos pagamentos. Essas inconsistências sugerem a necessidade de um exame mais detalhado¹⁴ sobre os procedimentos adotados por ambas as instituições, tanto na apuração quanto na divulgação dos dados referentes aos precatórios.

Tabela 3 – Comparação dos valores absolutos de precatórios pagos			
Anos	TJSP	Prefeitura	Diferença
2014	1.000.000,00	1.970.575,59	970.575,59
2015	640.000,00	640.052,03	52,03
2016	937.632,82	3.318.862,08	2.381.229,26
2017	1.644.309,35	1.644.309,35	0,00
2018	1.859.953,15	1.592.758,29	-267.194,86
2019	4.187.366,00	3.066.590,60	-1.120.775,40
2020	2.485.669,58	4.742.037,40	2.256.367,82
2021	5.528.757,23	5.510.781,05	-17.976,18
2022	15.800.026,67	13.901.241,94	-1.898.784,73

¹⁴ Exame este que possa vir a ser tema de trabalhos futuros na mesma linha de pesquisa.

2023	18.460.464,86	16.541.248,03	-1.919.216,83
------	---------------	---------------	---------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

As discrepâncias observadas entre os valores informados pelo DEPRE e pela Prefeitura de Mococa podem decorrer de distintos momentos de registro contábil, de diferenças nos critérios de apropriação dos valores pagos ou, ainda, de eventuais ajustes realizados no âmbito da execução orçamentária municipal. Tais fatores contribuem para a possibilidade de divergência entre as bases de dados das instituições envolvidas.

Com o intuito de viabilizar uma comparação monetária mais precisa entre os exercícios analisados, os valores apresentados na tabela anterior foram corrigidos com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa atualização garante a uniformização temporal dos montantes, expressando-os em valores reais constantes de dezembro de 2023, o que permite uma análise mais acurada dos pagamentos realizados ao longo do período.

Tabela 4 – Comparação dos valores atualizados de precatórios pagos			
Anos	TJSP Corrigido	Prefeitura Corrigido	Diferença
2014	1.737.700,00	3.424.269,20	1.686.569,20
2015	976.128,00	976.207,36	79,36
2016	1.352.629,11	4.787.790,44	3.435.161,33
2017	2.200.579,20	2.200.579,20	0,00
2018	2.373.114,22	2.032.200,30	-340.913,92
2019	5.086.812,22	3.725.294,26	-1.361.517,96
2020	2.887.105,22	5.507.876,44	2.620.771,22
2021	6.106.512,36	6.086.657,67	-19.854,69
2022	16.686.408,17	14.681.101,61	-2.005.306,55
2023	18.460.464,86	16.541.248,03	-1.919.216,83
TOTAL	57.867.453,35	59.963.224,51	2.095.771,16

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a atualização dos valores para uma mesma base temporal (dezembro de 2023), verifica-se a existência de indícios consistentes de divergências significativas entre os montantes apresentados pelas duas fontes. Porém, pode-se observar que em valores absolutos, a soma final encontrada (2,095 Milhões) é menor do que 4% do valor total da dívida do período analisado. Essas discrepâncias reafirmam a percepção de que as variações observadas podem estar associadas a diferenças nos critérios adotados para o registro contábil, bem como à competência temporal considerada para a contabilização dos pagamentos.

Entretanto, considerando-se que os dados divulgados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo são registros oficiais disponibilizados por órgãos do Poder Judiciário, enquanto as informações fornecidas pela Prefeitura de Mococa não possuem caráter oficial e apresentam limitações em termos de transparência e sistematização, esta pesquisa adotará como base analítica os dados provenientes dos referidos tribunais. Tal escolha visa assegurar maior confiabilidade e rigor metodológico à análise desenvolvida.

4.1.3 DESPESAS REALIZADAS X PAGAMENTOS PRECATÓRIOS X RCL

Nesta seção apresentam-se os resultados referentes às análises da RCL com as despesas setoriais do poder executivo. Inicialmente, os valores das RCL e os balancetes da despesa foram coletados de forma primária, estes via solicitação interna ao departamento de Controle Interno e aqueles nos Relatórios de Gestão Fiscais publicados do website oficial do município.

A tabela 5 abaixo apresenta a evolução dos valores destinados ao pagamento de precatórios em relação à RCL, no período de 2014 a 2023. Os dados evidenciam um crescimento expressivo dos pagamentos ao longo do período analisado, corroborando a primeira hipótese (H1) deste estudo, que propõe um aumento substancial da destinação de recursos municipais para o cumprimento dessas obrigações judiciais, vejamos:

Tabela 5 – Valores dos orçamentos municipais, da RCL e o percentual do quociente dos pagamentos pela RCL:

Ano	Precatórios pagos	Orçamento	RCL	% precatório / RCL
2014	1.000.000,00	139.337.280,00	138.636.263,46	0,72%
2015	640.000,00	157.456.000,00	145.184.312,69	0,44%
2016	937.632,82	167.914.000,00	154.656.751,35	0,61%
2017	1.644.309,35	178.783.000,00	161.422.720,46	1,02%
2018	1.859.953,15	187.468.000,00	170.802.732,49	1,09%
2019	4.187.366,00	197.400.000,00	193.036.684,72	2,17%
2020	2.485.669,58	202.777.000,00	200.555.371,95	1,24%
2021	5.528.757,23	208.700.000,00	227.995.036,26	2,42%
2022	15.800.026,67	247.764.000,00	256.605.712,16	6,16%
2023	18.460.464,86	248.000.000,00	276.817.881,75	6,67%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mais relevante do que a mera variação dos valores absolutos, observa-se um aumento progressivo do percentual dos pagamentos de precatórios em relação à RCL, demonstrando o impacto crescente dessas despesas sobre a receita municipal. Em 2014, os pagamentos representavam apenas 0,72% da RCL, enquanto em 2023, essa proporção atingiu 6,67%, evidenciando um crescimento significativo da carga financeira imposta pelos precatórios ao orçamento público.

Um aspecto relevante a ser destacado a partir dos dados apresentados é que, a partir de 2021, primeiro mandato do atual prefeito, o município passou a arrecadar uma receita superior ao orçamento previsto nas peças orçamentárias iniciais. Embora esse fenômeno não constitua o foco principal da pesquisa, trata-se de um *insight* relevante, indicando que o município tem arrecadado mais do que inicialmente estimado, o que pode impactar positivamente a sustentabilidade fiscal e a capacidade de cumprimento das obrigações financeiras, incluindo os pagamentos de precatórios.

Para a análise das despesas setoriais, foram solicitados ao poder executivo, via e-mail, os balancetes anuais de 2017 a 2023. No entanto,

para fins de síntese e melhor compreensão dos impactos sobre áreas estratégicas, optou-se por apresentar os totais das despesas por setor.

Após a tabulação e parametrização das informações, elaborou-se a Tabela 6 que sintetiza os gastos do município em áreas como administração, segurança pública, assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, urbanismo, habitação, agricultura, indústria, transporte, desporto e lazer e encargos especiais.

Tabela 6 – Despesas setoriais 2017 a 2023 (em milhões de reais)							
Exercício	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Administração	15,26	15,26	18,31	24,05	27,47	43,12	44,88
Segurança pública	0,00	1,93	0,27	1,30	3,38	4,82	4,83
Assistência social	0,00	5,70	5,53	6,75	7,02	8,04	8,02
Previdência social	0,00	3,29	2,73	3,27	3,19	2,78	1,95
Saúde	48,54	48,62	53,34	67,75	68,75	75,57	78,53
Educação	46,34	51,15	48,83	57,38	62,03	80,40	85,17
Cultura	1,42	1,68	1,34	2,39	2,22	2,14	3,22
Urbanismo	6,27	10,56	9,41	10,45	11,00	16,23	23,11
Habitação	0,00	1,14	1,88	0,78	0,00	0,00	0,00
Agricultura	3,60	3,38	3,77	5,04	4,71	5,91	2,78
Indústria	0,00	0,41	0,32	0,30	0,41	0,43	0,97
Transporte	3,65	3,04	4,21	6,24	3,26	3,34	2,91
Desporto e lazer	1,74	1,89	1,47	2,17	2,29	3,02	3,81
Encargos especiais	0,00	5,85	4,71	4,57	8,71	7,24	5,94
Geral	153,72	153,90	156,13	192,44	204,44	253,04	268,93

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posteriormente, foram apurados os mesmos parâmetros utilizados na tabela acima em relação à Receita Corrente Líquida. Essa análise tem como propósito estabelecer uma série percentual da evolução das despesas setoriais ao longo dos anos, permitindo uma comparação direta com o percentual destinado ao pagamento de precatórios.

É importante destacar que algumas pastas de governo, como Segurança Pública, Assistência Social, Previdência Social e Encargos Especiais, possuíam nomenclaturas distintas antes de 2017. Essas mudanças terminológicas não são o foco deste estudo, mas impactam a estrutura da análise. A partir de 2018, essas áreas foram segregadas e categorizadas de forma mais detalhada, possibilitando uma avaliação mais precisa da evolução dos percentuais alocados em cada setor.

A análise desses percentuais permite compreender o impacto orçamentário da destinação de recursos para os precatórios em comparação com os demais setores estratégicos da administração pública municipal, auxiliando na identificação de tendências e possíveis implicações para a formulação de políticas públicas.

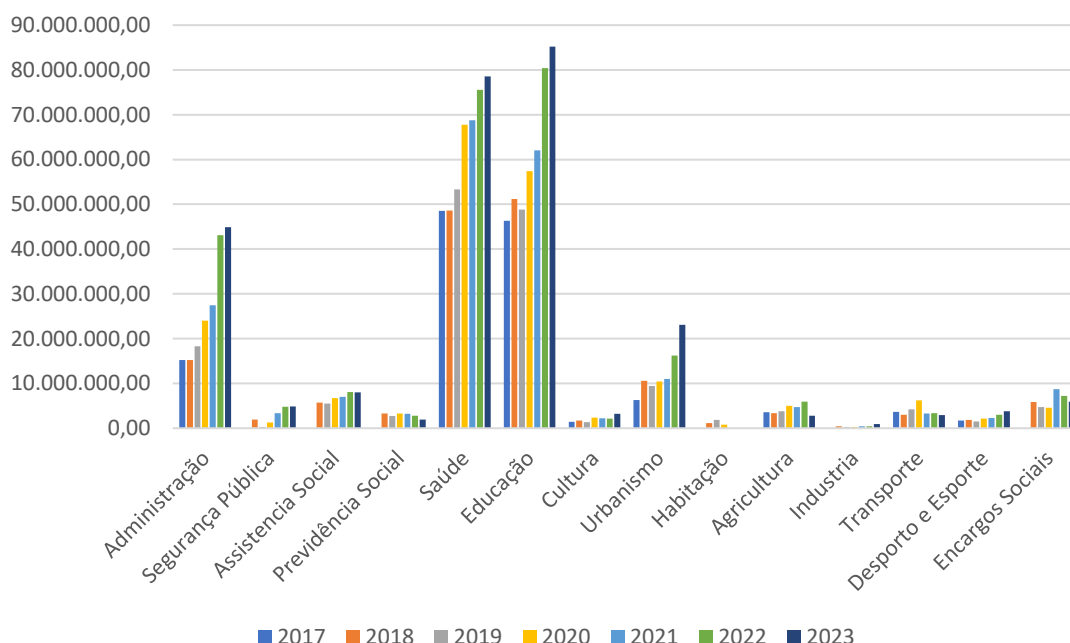
Assim elaborando uma série dos quocientes dos valores da tabela 6 acima com a RCL da tabela 5, resultará na seguinte tabela:

Tabela 7 – Percentuais setoriais anuais das despesas realizadas							
Exercício	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Precatório	1,02%	1,09%	2,17%	1,24%	2,42%	6,16%	6,67%
Administrativo	9,45%	8,93%	9,49%	11,99%	12,05%	16,80%	16,21%
Segurança Pública	0,00%	1,13%	0,14%	0,65%	1,48%	1,88%	1,75%
Assistência Social	0,00%	3,34%	2,86%	3,37%	3,08%	3,13%	2,90%
Previdência Social	0,00%	1,93%	1,41%	1,63%	1,40%	1,08%	0,70%
Saúde	30,07%	28,47 %	27,63%	33,78%	30,16%	29,45%	28,37%
Educação	28,71%	29,95%	25,30%	28,61%	27,21%	31,33%	30,77%
Cultura	0,88%	0,99%	0,70%	1,19%	0,97%	0,84%	1,16%
Urbanismo	3,88%	6,18%	4,88%	5,21%	4,82%	6,32%	8,35%
Agricultura	2,23%	1,98%	1,95%	2,51%	2,07%	2,30%	1,00%
Indústria	0,00%	0,24%	0,17%	0,15%	0,18%	0,17%	0,35%
Transporte	2,26%	1,78%	2,18%	3,11%	1,43%	1,30%	1,05%
Lazer	1,08%	1,11%	0,76%	1,08%	1,00%	1,18%	1,38%
Encargos	0,00%	3,43%	2,44%	2,28%	3,82%	2,82%	2,15%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o objetivo de facilitar a visualização e promover uma compreensão mais clara das informações, os dados apresentados na tabela anterior são representados graficamente a seguir:

Gráfico 1 – Despesas setoriais 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos percentuais demonstra que os pagamentos de precatórios registraram um crescimento expressivo ao longo do período analisado, passando de 1,02% da RCL em 2017 para 6,67% em 2023, evidenciando o aumento progressivo da carga financeira imposta por essas obrigações ao orçamento municipal. Esse crescimento, embora significativo, ainda se mantém inferior à evolução da administração, que registrou a maior expansão proporcional no período, passando de 9,45% para 16,21% da RCL – um acréscimo de 6,76 pontos percentuais.

Por outro lado, os setores estratégicos, como educação e saúde, apresentaram relativa estabilidade ao longo dos anos, mantendo percentuais próximos da média histórica. A educação oscilou entre 28,71% e 31,33% da RCL, enquanto a saúde, apesar de ter atingido um pico de 33,78% em 2020. Com o intuito de demonstrar a variação percentual anual ao longo do período analisado, apresenta-se a seguir a tabela 8 que evidencia a evolução dos valores em termos relativos, ano a ano.

Tabela 8 – Evolução anual percentual de cada departamento ano a ano

Exercício	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Precatório	0,07%	1,08%	-0,93%	1,19%	3,73%	0,51%
Administrativo	-0,52%	0,55%	2,51%	0,05%	4,76%	-0,59%
Segurança Pública	1,13%	-0,99%	0,51%	0,84%	0,40%	-0,13%
Assistência Social	3,34%	-0,47%	0,50%	-0,29%	0,06%	-0,24%
Previdência Social	1,93%	-0,51%	0,22%	-0,23%	-0,32%	-0,38%
Saúde	-1,60%	-0,84%	6,15%	-3,62%	-0,70%	-1,08%
Educação	1,24%	-4,65%	3,32%	-1,41%	4,13%	-0,56%
Cultura	0,10%	-0,29%	0,49%	-0,22%	-0,14%	0,33%
Urbanismo	2,30%	-1,31%	0,33%	-0,38%	1,50%	2,03%
Agricultura	-0,25%	-0,03%	0,56%	-0,45%	0,24%	-1,30%
Indústria	0,24%	-0,07%	-0,02%	0,03%	-0,01%	0,18%
Transporte	-0,48%	0,40%	0,93%	-1,68%	-0,13%	-0,25%
Lazer	0,03%	-0,35%	0,32%	-0,08%	0,17%	0,20%
Encargos	3,43%	-0,98%	-0,16%	1,54%	-1,00%	-0,68%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao longo do período analisado, ocorreram três momentos de variações superiores a quatro pontos percentuais entre um exercício e outro. A mais expressiva ocorreu no intervalo de 2019 para 2020, na função saúde, refletindo o impacto da pandemia da covid-19, que exigiu um aumento substancial dos investimentos públicos no setor, em razão da ampliação da infraestrutura hospitalar, aquisição de insumos médicos e implementação de medidas emergenciais de combate ao vírus.

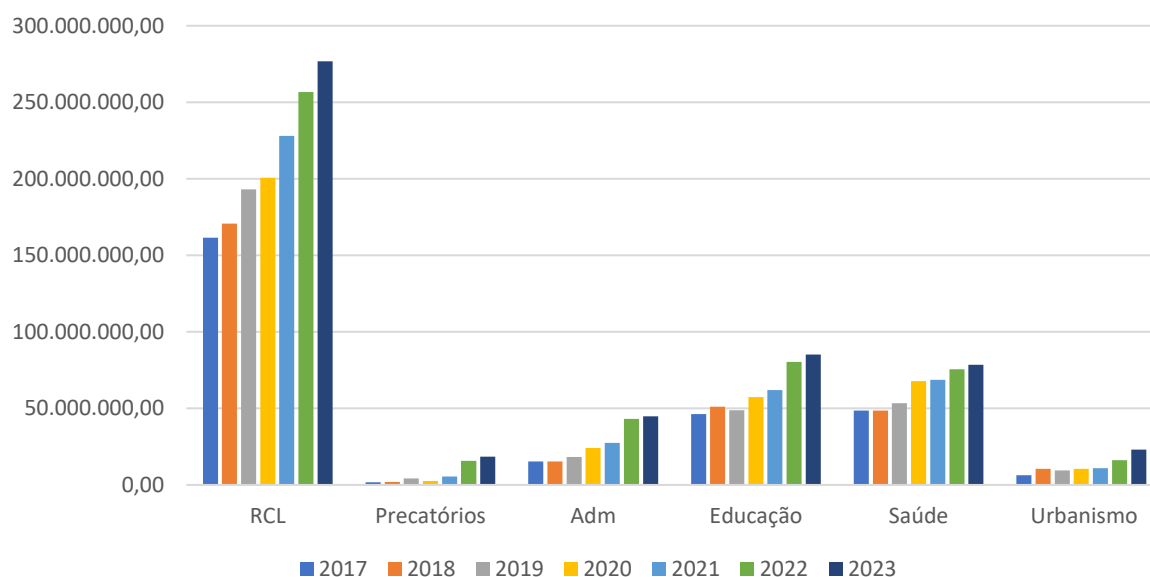
Outras duas variações relevantes ocorreram no intervalo de 2021 para 2022. A primeira, na função administração, decorreu de uma reestruturação organizacional promovida pelo município, que incorporou atividades anteriormente alocadas em outros departamentos, aumentando sua participação relativa no orçamento. A segunda ocorreu na educação, impulsionada por um programa específico de investimentos voltado à educação infantil, que pode ter envolvido expansão de unidades escolares, contratação de profissionais e melhoria na qualidade do ensino.

Em termos globais, a análise da evolução percentual dos gastos setoriais em relação à RCL confirma que, apesar do crescimento expressivo dos pagamentos de precatórios ao longo do período analisado, nenhuma pasta de governo sofreu redução significativa em sua participação orçamentária. Esse aspecto se torna ainda mais evidente quando se observa a tendência de crescimento da Receita Corrente Líquida do município.

Dessa forma, os dados rejeitam a segunda hipótese (H2) deste trabalho, segundo a qual o aumento dos pagamentos de precatórios não comprometeu a execução orçamentária das áreas estratégicas do governo municipal. O crescimento proporcional das despesas em praticamente todas as funções de governo sugere que a ampliação do pagamento de precatórios foi absorvida pelo aumento da arrecadação municipal, sem resultar em restrições severas aos investimentos em setores essenciais.

A seguir, apresenta-se um gráfico comparativo entre a RCL, os pagamentos de precatórios e as quatro principais funções de despesa setorial (administração, educação, saúde e urbanismo). No eixo x encontram-se as variáveis analisadas, e no eixo y, os respectivos valores expressos em milhares de reais, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 2 – Análise RCL x Precatórios x Quatro maiores despesas setoriais



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em síntese, o gráfico evidencia que, ao longo do período analisado, tanto a RCL quanto os pagamentos de precatórios e as despesas setoriais nas funções administração, educação, saúde e urbanismo apresentaram trajetória ascendente em valores absolutos. Essa evolução conjunta permite inferir que todas as variáveis analisadas seguiram uma mesma tendência de crescimento orçamentário, sem indícios de comprometimento de áreas estratégicas em decorrência do aumento dos pagamentos de precatórios.

Assim, os resultados observados comprovam a rejeição da hipótese 2 desta pesquisa, segundo a qual a ampliação desses pagamentos não comprometeu a execução orçamentária dos principais setores da administração municipal.

4.2 ANÁLISE DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE)

4.2.1 DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA

A segunda etapa da análise consistiu na análise crítica dos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) sobre a execução orçamentária e financeira do município de Mococa, com ênfase nos apontamentos relacionados aos pagamentos de precatórios.

Os pareceres compreendem o período de 2017 a 2022 e revelam um padrão recorrente de insuficiência de depósitos, problemas contábeis e advertências quanto à necessidade de maior planejamento fiscal. Ao longo do período analisado, os pareceres do TCE evidenciaram dificuldades consistentes por parte do município no cumprimento integral das obrigações relativas aos precatórios.

A partir de 2015, já se observava insuficiência de depósitos, com descumprimento das determinações da Emenda Constitucional nº 62/2009, responsável por instituir o regime especial para o pagamento dos precatórios. Em 2016, o TCE destacou que os depósitos judiciais continuaram sendo realizados a menor, resultando em advertências sobre o risco de não quitação integral dos precatórios até o prazo constitucional vigente à época.

Em 2017, o TCE-SP já apontava para depósitos efetuados em montante inferior ao determinado pelo Tribunal de Justiça (TJ-SP), liquidação apenas parcial de requisitórios de pequena monta e incorreta contabilização das dívidas judiciais. O relatório alertava que, considerando o valor dos depósitos realizados até então, as dívidas com precatórios não seriam liquidadas até 2024, prazo limite estabelecido pelas normas constitucionais. Apesar da vinculação ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios, o município não cumpriu integralmente o depósito devido, remanescendo uma quantia significativa a ser quitada.

No exercício de 2018, as falhas se mantiveram, com a incorreta contabilização das dívidas judiciais, o não pagamento integral dos requisitórios de pequena monta e a persistência da projeção de não liquidação dos precatórios até 2024. O TCE-SP destacou o não cumprimento dos termos de compromisso firmados com o TJ-SP para pagamento dos depósitos insuficientes de 2017, culminando em determinação de sequestro de receitas. A assinatura de novos termos de compromisso para parcelamento dos débitos, embora representasse uma tentativa de regularização, não se traduziu em efetivo cumprimento das obrigações.

Em 2019, a situação se agravou, com a identificação de insuficiência de depósitos na conta de precatórios judiciais, pagamentos de requisitórios de baixa monta por meio de sequestro de receitas e lançamento incorreto dos pagamentos de precatórios no balanço patrimonial. A ausência de registros eficientes para controle

dos requisitórios de baixa monta e a insuficiência de depósitos para pagamento de precatórios foram apontados como fatores que comprometem as contas do município.

O relatório de fiscalização de 2020 evidenciou que o Balanço Patrimonial não registrava corretamente a dívida de precatórios e os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto ao Tribunal. Diante da insuficiência de depósitos, foram determinadas diversas ordens de sequestro judicial. A análise referente à Emenda Constitucional nº 99/2017 (redação vigente no exercício de 2020) apontou para o não atendimento ao piso dos depósitos ao TJ-SP, com uma insuficiência estimada de R\$ 10.829.956,84.

O TCE-SP ressaltou que o Poder Executivo não observou recomendações anteriores da Corte para regularizar os depósitos ao Tribunal de Justiça. Em 2021, foi constatada uma insuficiência no pagamento de precatórios no exercício de R\$5.891.793,86, mantendo a classificação do Regime Especial como irregular.

Por fim, em 2022, a Prefeitura apresentou uma insuficiência de depósitos ainda maior, no valor total de R\$ 10.848.442,86, incluindo débitos relativos aos depósitos mensais devidos no exercício e às parcelas dos Termos de Compromisso de parcelamento das insuficiências de 2018 e 2019. O Balanço Patrimonial continuou a não registrar corretamente a dívida de precatórios e os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto ao Tribunal. A persistência de pagamentos de requisitórios de baixa monta por meio de bloqueios judiciais evidenciou a ausência de efetivos controles e a incorreta contabilização desses passivos.

A análise da evolução dos pareceres do TCE-SP revela um padrão de descumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas ao pagamento de precatórios pelo município de Mococa. O controle externo, por meio do TCE, reiteradamente emitiu alertas e recomendações, destacando a necessidade de maior planejamento fiscal, controle rigoroso das contas públicas e cumprimento dos compromissos firmados.

A recorrência de sequestros de receitas, por sua vez, agrava ainda mais a situação financeira do município, prejudicando a prestação de serviços à população. Apesar das medidas pontuais adotadas pelo município, como a celebração de termos de compromisso para

parcelamento de valores em atraso, observa-se que os problemas persistiram ao longo dos anos analisados.

Esses apontamentos evidenciam o impacto financeiro significativo dos precatórios sobre as finanças municipais e reforçam a importância de uma gestão fiscal preventiva e responsável, alinhada às normativas legais e constitucionais. As entrevistas no próximo capítulo serão fundamentais para avaliação da terceira hipótese (H3) deste trabalho.

4.2.2 A REFORMA TRABALHISTA E A MIGRAÇÃO DOS PROCESSOS

Um insight relevante observado a partir da Tabela 1 refere-se à correlação entre a entrada em vigor da Reforma Trabalhista, instituída pela Lei nº 13.467/2017, e a mudança expressiva na distribuição dos precatórios entre os tribunais de Justiça e do Trabalho no município analisado.

A reforma passou a vigorar em 11 de novembro de 2017 e, coincidentemente, é nesse mesmo ano que se verifica a inflexão na proporção dos precatórios pagos: no início da série histórica, em 2010, o Tribunal de Justiça concentrava 76,5% dos valores, frente a 23,5% do Tribunal Regional do Trabalho.

No entanto, ao final da série, em 2024, observa-se uma inversão quase total desses percentuais, com 10% destinados ao TJ e 90% ao TRT. Tal alteração é visível a partir do intervalo entre 2016 e 2017, quando se inicia a migração do volume majoritário de processos do TJ para o TRT. Nos exercícios subsequentes, nota-se um crescimento contínuo das dívidas de natureza trabalhista, o que, sob a ótica contábil, representa a constituição de um passivo trabalhista significativo, materializado nos precatórios expedidos.

Esses dados sugerem fragilidades nas gestões municipais anteriores, que podem ter se manifestado em diferentes esferas da administração: falhas técnicas e operacionais, como erros na elaboração da folha de pagamento, equívocos jurídicos, como a concessão indevida de benefícios, abonos ou equiparações salariais ou ainda deficiências financeiras, como atrasos ou inadimplência nos pagamentos de obrigações trabalhistas.

Independentemente da origem específica dessas inconsistências, todas culminaram na formação de um passivo que, por sua vez, impacta diretamente o benefício público objeto deste estudo. Embora a investigação das causas específicas das lides trabalhistas não tenha sido escopo da presente pesquisa, trata-se de uma linha de análise promissora para estudos futuros, sobretudo no que tange à compreensão dos fatores estruturais que contribuíram para o aumento expressivo dos passivos trabalhistas na administração pública municipal.

Embora a Reforma Trabalhista não possa ser considerada, de forma substancial, como causa direta da migração observada a partir de 2017, é plausível supor que seus efeitos tenham contribuído indiretamente para a reconfiguração do cenário trabalhista ao longo do tempo. Considerando que os impactos de alterações legislativas tendem a se manifestar de maneira gradual, sua influência imediata é limitada.

Em suma, a reforma constitui um marco normativo relevante e, portanto, pode servir como referência importante para análises futuras. A partir da observação de dados históricos, é possível compreender dinâmicas atuais e construir projeções fundamentadas para o futuro, especialmente no que diz respeito à gestão de passivos trabalhistas no âmbito da administração pública municipal.

4.3 ENTREVISTAS

Nesta seção serão apresentados os resultados das entrevistas realizadas com o reeleito chefe do poder executivo, Eduardo Ribeiro Barison, e com o secretário de finanças, Antônio Carlos Vitorino.

4.3.1 ENTREVISTA COM O PREFEITO

Na entrevista concedida pelo prefeito, foram abordadas questões centrais sobre a gestão da dívida de precatórios no município, com ênfase no período correspondente ao seu primeiro mandato (2021–2024), bem como na continuidade da administração no ciclo subsequente.

Inicialmente, ao ser questionado sobre o conhecimento da real dimensão da dívida de precatórios ao início da gestão anterior, Barison

afirmou que, embora não se detivesse uma visão totalmente precisa, havia uma percepção clara de que se tratava de um passivo relevante.

Essa compreensão parcial era sustentada por apontamentos recorrentes durante seu período como vereador, especialmente quanto à ausência de pagamentos de precatórios em exercícios anteriores. Segundo relatou, já se observava que a dívida com precatórios ultrapassava 50% da dívida total do município, o que foi considerado alarmante à época.

No que tange à existência de algum planejamento herdado das gestões anteriores para o pagamento dessa dívida, o prefeito foi categórico ao afirmar que não havia qualquer estratégia estruturada. Conforme relatado, nos dez anos que antecederam sua gestão, os pagamentos de precatórios foram irrisórios, sem qualquer sinal de comprometimento com a regularização do passivo judicial.

Ao assumir o Executivo, Barison destacou que não havia conhecimento exato dos valores totais da dívida, o que exigiu um trabalho de reconstrução da informação e planejamento. Ainda que não detivesse acesso a dados precisos desde 2017, afirmou possuir conhecimento aproximado dos valores pagos em cada exercício entre 2017 e 2023.

No que se refere às ações implementadas ao longo do mandato, o prefeito ressaltou a elaboração de um planejamento financeiro rigoroso para cumprimento da obrigação constitucional de destinação de até 5% da RCL ao pagamento de precatórios. Mencionou que esse percentual, embora legalmente previsto, representa um ônus significativo para o município, com impactos diretos nas políticas públicas e nos resultados orçamentários e financeiros.

Destacou, ainda, que foi celebrado um novo acordo de parcelamento com o intuito de retirar o município do rol de inadimplentes em precatórios. Todavia, reconheceu que a execução desse planejamento tem sido desafiadora, especialmente diante das limitações fiscais. Demonstrou expectativa favorável à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 66/2023, que, segundo ele, poderá possibilitar um novo regramento para o parcelamento tanto de precatórios quanto de dívidas previdenciárias.

Sobre os pareceres emitidos pelo TCE-SP, Barison manifestou críticas contundentes, afirmando que tais manifestações não refletem

adequadamente a realidade fiscal do município. Para ele, os pareceres são, em muitos casos, questionáveis e injustos, uma vez que responsabilizam a atual gestão por dívidas originadas em administrações anteriores. Ressaltou que os valores pagos em determinado exercício coincidem com o valor das dívidas herdadas, sem que tenham sido geradas pela atual administração, o que, em sua visão, torna os pareceres desproporcionais.

Ao ser questionado sobre eventuais cortes orçamentários para viabilizar os pagamentos de precatórios, o prefeito confirmou que todas as pastas sofreram ajustes. Justificou que, como os precatórios incidem diretamente sobre a RCL, a dedução de valores atinge proporcionalmente todos os setores da administração. Contudo, reconheceu que áreas como saúde e educação — de maior porte e responsabilidade — acabam por absorver uma parcela mais significativa desses cortes.

Nesse sentido, Barison reforçou que as funções saúde e educação foram, de fato, as mais impactadas pelos altos valores destinados aos precatórios. Ainda que não tenha identificado o comprometimento total de políticas públicas específicas, admitiu que a sobrecarga orçamentária nessas áreas limita a capacidade de investimento e prestação de serviços com a qualidade desejada.

Quanto à existência de um planejamento deixado para as próximas gestões, Barison foi sincero ao afirmar que não há condições de estabelecer um cronograma seguro, uma vez que o cenário financeiro é instável e sujeito a constantes imprevistos. Classificou a administração municipal como altamente endividada, com poucas margens de manobra.

Quando indagado sobre políticas públicas que poderiam contribuir para a redução da geração de novos precatórios, o prefeito destacou a importância de investimentos robustos na área da educação. Em sua avaliação, alocar, por exemplo, R\$ 20 milhões por ano em educação permitiria universalizar o acesso à tecnologia nas escolas, eliminar deficiências estruturais e elevar a qualidade do ensino.

Para ele, essa estratégia representaria um investimento preventivo, com reflexos positivos na diminuição de futuras demandas judiciais. Ressaltou ainda que a precariedade nos serviços públicos, especialmente nas áreas sociais, não afeta apenas a gestão, mas sobretudo os direitos do cidadão.

Com relação ao futuro da gestão dos precatórios, especialmente diante do prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 94/2016, que prevê a quitação até 2029, Barison reforçou a importância da aprovação da PEC nº 66/2023. Segundo ele, sem a prorrogação ou o reescalonamento da dívida, a situação financeira do município poderá se tornar insustentável.

Ao final da entrevista, o prefeito acrescentou considerações sobre a importância da austeridade fiscal como ferramenta de gestão responsável. Relatou ter promovido mudanças significativas nos processos de compras e pagamentos da administração municipal, alcançando, segundo suas estimativas, uma economia de 38% em comparação aos anos anteriores. Avaliou que medidas dessa natureza são fundamentais para gerar margem orçamentária e garantir o cumprimento das obrigações com precatórios.

Mencionou ainda a intenção de buscar novamente apoio do DEPRE para tentar consolidar um novo planejamento financeiro, destacando que a atual alíquota de 6,5% aplicada ao município é uma das mais elevadas do país, com forte impacto na folha de pagamento e nas despesas correntes da prefeitura. Explicou que a PEC 66 apresenta dois pontos centrais: o parcelamento das dívidas previdenciárias e, mais importante, a prorrogação substancial do prazo para pagamento de precatórios, o que considera essencial para aliviar a pressão sobre as finanças municipais.

Finalizou destacando a excessiva judicialização da administração pública, sobretudo na esfera trabalhista. Relatou que aproximadamente 90% dos precatórios do município são de natureza trabalhista, o que, segundo ele, revela uma litigiosidade intensa e contínua. Mencionou, inclusive, casos emblemáticos em que a prefeitura foi condenada mesmo após comprovação de má conduta funcional por parte do servidor. Em sua visão, o volume excessivo de ações e a sobrecarga do setor jurídico, que precisa lidar com cerca de 20 mil processos ativos, dificultam a defesa adequada do município.

Defendeu, por fim, a necessidade de reformas legislativas que promovam maior equilíbrio nas relações jurídicas entre servidores públicos e a administração, de forma a proteger o interesse coletivo e preservar a capacidade de investimento do ente público. Alertou que, à medida que os precatórios aumentam, os investimentos municipais diminuem, reflexo claro nos orçamentos recentes de Mococa, cujo

percentual de investimentos caiu para apenas 4%, segundo suas estimativas.

4.3.2 ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS

Durante entrevista realizada com o secretário municipal de finanças da Prefeitura Municipal de Mococa, Antônio Carlos Vitorino, foram abordados diversos aspectos relacionados à gestão dos precatórios no município. À primeira questão, sobre o conhecimento prévio da dívida de precatórios ao início do mandato (2021–2024), Vitorino afirmou que havia sim conhecimento da existência da dívida, uma vez que, assim que a nova gestão assumiu, foi realizado um levantamento que confirmou os valores pendentes.

Ele destacou que, ao final do ano de 2020, havia uma pendência de aproximadamente R\$ 5 milhões que não foi quitada pela administração anterior, a qual chegou a solicitar o parcelamento do débito, sem êxito, restando à nova gestão a responsabilidade por sua regularização.

Quando questionado se foi descoberto algum valor oculto ou divergente após o início do mandato, Vitorino confirmou que os valores encontrados estavam corretos e refletiam a realidade da dívida existente. A gestão atual passou a controlar os pagamentos e manter o acompanhamento dos valores, incluindo os registros desde 2017 até 2023, conforme planilha disponibilizada pela equipe municipal.

Sobre as ações implementadas pela atual gestão para o pagamento de precatórios, Vitorino explicou que o município se baseia no percentual constitucional de 5% da RCL, respeitando esse limite mensalmente. Contudo, mencionou que nem sempre é possível manter esse valor mês a mês, especialmente no final do exercício, quando há uma queda significativa na arrecadação, o que compromete a capacidade de pagamento integral nesse período.

Quanto à influência dos pareceres do TCE nas políticas de pagamento de precatórios, Vitorino esclareceu que esses pareceres não tiveram impacto direto. O que realmente afeta o fluxo financeiro do município são os bloqueios judiciais, que, segundo ele, têm maior peso na dinâmica de execução dos pagamentos.

Indagado sobre a necessidade de remanejamento orçamentário para cumprir os pagamentos de precatórios, Vitorino afirmou que, em alguns casos, há priorização do pagamento de precatórios em detrimento do pagamento a fornecedores, especialmente em momentos de escassez de recursos. Nesse sentido, destacou que a função Administração é frequentemente impactada, pois é nela que se concentram as reservas utilizadas para honrar essas obrigações.

Embora não tenha sido identificado impacto direto sobre políticas públicas específicas, Vitorino reconheceu que setores como urbanismo, esporte e cultura, já contemplados com orçamentos reduzidos, acabam sendo os mais prejudicados. Isso ocorre em razão da priorização de despesas obrigatórias, como os precatórios, em detrimento de ações em áreas com menor peso orçamentário.

Questionado se há algum planejamento em andamento para orientar as próximas gestões quanto ao pagamento de precatórios, o diretor explicou que a atual administração tem buscado manter uma regularidade nos pagamentos mensais, respeitando os 5% da RCL. Além disso, ressaltou que uma das estratégias adotadas foi atuar para evitar a geração de novos precatórios, com ênfase na resolução de conflitos trabalhistas antes que se transformem em dívidas judiciais. Segundo ele, a partir de 2021 houve uma redução significativa do passivo, embora ainda existam valores expressivos a serem pagos.

Ao ser perguntado se os pagamentos realizados em gestões anteriores eram inferiores, Vitorino confirmou que sim, mencionando que os dados demonstram que os valores pagos anteriormente eram consideravelmente menores quando comparados à atual administração. Isso pode ser verificado por meio dos mapas e relatórios financeiros entregues à equipe de pesquisa.

Sobre políticas públicas que possam contribuir para a redução da geração de novos precatórios, Vitorino destacou que a prioridade deve ser dada à prevenção, sobretudo em questões trabalhistas. Ele argumentou que, ao evitar a formação de novas dívidas judiciais, é possível reduzir o estoque de precatórios e tornar o passivo mais administrável ao longo do tempo.

Com relação à atuação do setor jurídico da prefeitura, Vitorino afirmou que esse setor não interfere de forma significativa na questão dos precatórios, indicando que a origem das dívidas não está

relacionada à atuação jurídica, mas sim à gestão administrativa e à prevenção de passivos.

Por fim, ao ser questionado sobre a perspectiva de quitação dos precatórios até o prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 94/2016 (prorrogado até 2029), Vitorino demonstrou ceticismo. Segundo ele, o município ainda possui um montante de aproximadamente R\$ 12 milhões em precatórios a serem pagos, e a viabilidade de quitação dependerá da aprovação e dos efeitos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 66/2023, em tramitação no Congresso Nacional. Ele destacou que a nova PEC pode trazer dispositivos que favoreçam os municípios, mas que, até sua votação e regulamentação, não é possível afirmar com segurança se haverá alívio fiscal ou extensão de prazos suficientes para a quitação integral da dívida.

4.3.3 PANORAMA GERAL DAS ENTREVISTAS

Em suma, as entrevistas conduzidas acima, evidenciam uma convergência de percepção quanto à elevada pressão que os precatórios exercem sobre as finanças públicas do município. Ambos os gestores reconhecem que o volume da dívida, majoritariamente de natureza trabalhista, compromete substancialmente a capacidade de investimento da administração municipal, impactando áreas estratégicas como saúde e educação.

As falas também revelam a ausência de um planejamento estruturado em gestões anteriores e o esforço da atual administração para estabelecer mecanismos de controle e regularidade nos pagamentos, mesmo diante de severas restrições orçamentárias. Ademais, destaca-se a crítica à judicialização excessiva e à falta de equilíbrio institucional, o que reforça a necessidade de reformas estruturais tanto na gestão pública quanto na legislação.

A partir das entrevistas realizadas, pode-se afirmar que os pareceres emitidos pelo TCE não constituem, por si sós, elementos determinantes para o aumento e gestão dos precatórios no município de Mococa, o que leva à rejeição da hipótese 3 desta pesquisa. Contudo, é importante reconhecer que a função institucional do TCE-SP consiste na análise das contas públicas municipais, e, portanto, o não cumprimento das obrigações legais relativas ao pagamento de

precatórios naturalmente enseja manifestações críticas por parte do órgão fiscalizador.

Assim, observa-se uma linha tênue entre a obrigação do município em cumprir a legislação e o dever do tribunal em exercer seu papel de controle externo, configurando uma tensão inerente à dinâmica entre o ente fiscalizado e o órgão de controle. Cabe destacar que este estudo não tem por objetivo questionar a legitimidade ou a atuação de qualquer instância da administração pública, mas sim apresentar, com base em evidências empíricas, subsídios para responder às hipóteses formuladas ao longo da investigação.

4.3.4 NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELEVANTE PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

No referencial teórico, foi apresentado um histórico das principais alterações legislativas relacionadas aos precatórios, com o objetivo de subsidiar a análise de possíveis correlações entre essas mudanças normativas e os valores efetivamente pagos pelo município ao longo do período estudado.

A análise do referencial teórico, ao apresentar a evolução normativa do regime de precatórios no Brasil — desde sua origem com o Decreto nº 3.084/1898 até as recentes alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nºs 113 e 114 de 2021 e pela proposta de Emenda nº 66/2023 — permite compreender que as sucessivas reformas legais não foram motivadas apenas por princípios de racionalização fiscal ou segurança jurídica, mas também por uma necessidade estrutural do Estado de postergar obrigações financeiras de elevado impacto orçamentário.

Essa constatação se confirma na prática da administração pública local, conforme evidenciado nas entrevistas com o Secretário de Finanças e o Prefeito de Mococa, os quais relataram que as gestões municipais, diante do aumento da judicialização e do volume crescente de precatórios, passaram a depender dos mecanismos de parcelamento e das sucessivas emendas para manter a liquidez mínima necessária à manutenção das políticas públicas essenciais.

Assim, verifica-se que as emendas constitucionais, embora revestidas de finalidade normativa e fiscal, funcionam, na prática, como válvulas de escape jurídico-orçamentárias, capazes de evitar colapsos

financeiros nos entes subnacionais. Ao mesmo tempo, essa realidade revela a fragilidade estrutural dos mecanismos de controle e planejamento da dívida pública judicial, evidenciando que, mais do que instrumentos de regularização, essas emendas têm se consolidado como ferramentas recorrentes de postergação e diluição da responsabilidade fiscal.

Diante desse cenário, a eventual aprovação da PEC nº 66/2023, ao instituir novos prazos e limites para o pagamento de precatórios e ampliar as possibilidades de parcelamento de débitos previdenciários, representa a continuidade desse padrão histórico de normatização reativa e emergencial, cuja eficácia, embora momentaneamente funcional, demanda reflexão crítica quanto à sua sustentabilidade a longo prazo e aos efeitos sobre a autonomia municipal e a efetividade das políticas públicas.



5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como propósito central analisar os impactos orçamentários e gerenciais decorrentes do pagamento de precatórios no município de Mococa (SP), no período de 2017 a 2023. O objetivo geral consistiu em compreender de que forma o crescimento do passivo judicial, especialmente de natureza trabalhista, afetou a execução das políticas públicas locais. Para isso, foram estabelecidos objetivos específicos voltados à análise da evolução dos valores pagos a título de precatórios, à verificação da compatibilidade desses pagamentos e a avaliação dos pareceres do TCE.

A pesquisa adotou uma abordagem metodológica mista, combinando análise documental, com base em dados financeiros e orçamentários oficiais e pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com atores-chave da gestão pública municipal. Essa triangulação metodológica possibilitou uma compreensão abrangente e aprofundada do fenômeno investigado. Evidenciou-se que o crescimento do passivo judicial, tornou-se um elemento estrutural nas finanças municipais corroborando a hipótese 1.

A análise quantitativa demonstrou uma elevação significativa dos valores destinados ao pagamento de precatórios ao longo do período analisado, atingindo em 2023 o comprometimento de 6,67% da RCL. Apesar desse crescimento, não foram observadas reduções expressivas na execução das políticas públicas essenciais, especialmente nas áreas de saúde e educação, o que permitiu rejeitar a hipótese 2. Rejeição essa devido a ampliação dos pagamentos ser absorvida, em parte, pelo crescimento da arrecadação e pela reorganização de prioridades orçamentárias. Já quanto à hipótese 3, também rejeitada, após as entrevistas foi possível concluir que os pareceres não foram os principais influenciadores para os pagamentos no período proposto.

No entanto, as entrevistas com o Secretário de Finanças e com o Prefeito Municipal revelaram a ausência de um planejamento de longo prazo voltado à gestão dos precatórios, além da dependência dos mecanismos excepcionais introduzidos por sucessivas emendas constitucionais, os quais, embora permitam postergações, não

solucionam o problema em sua origem. Nesse sentido, as falas dos gestores indicam que o caráter recorrente das emendas, especialmente a expectativa em torno da PEC nº 66/2023, reforça uma cultura institucional de adiamento e fragiliza a construção de soluções estruturantes.

Frente a esse cenário, recomenda-se que os entes subnacionais adotem estratégias de prevenção à judicialização, com especial atenção à gestão de recursos humanos, à conformidade legal dos atos administrativos e ao fortalecimento das instâncias de controle interno. Além disso, torna-se urgente o aprimoramento dos instrumentos de planejamento fiscal, com a inclusão sistemática dos precatórios nas leis orçamentárias de forma transparente, previsível e compatível com a capacidade de pagamento do município.

Como proposta para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento da análise sobre a origem dos precatórios, com foco nas falhas administrativas que geram passivos judiciais, especialmente na seara trabalhista. Outra possibilidade de investigação está na comparação entre municípios de portes e regiões distintas, a fim de identificar padrões de gestão, estratégias adotadas e índices de comprometimento da RCL. Também se mostra promissor o estudo sobre a efetividade das recentes emendas constitucionais, especialmente no tocante à EC nº 114/2021 e à PEC nº 66/2023, caso venha a ser aprovada.

Por fim, reconhece-se como limitação deste trabalho a concentração da análise em um único município, o que restringe a generalização dos resultados. Ainda assim, os achados aqui apresentados oferecem contribuições relevantes para a literatura acadêmica e para a prática administrativa, ao evidenciar a urgência de se repensar o modelo atual de gestão dos precatórios como parte integrante do planejamento público municipal, e não apenas como um ônus inevitável a ser absorvido de forma reativa.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000.** Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. [S. l.], 13 set. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm Acesso em: 10 jan 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002.** Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [S. l.], 12 jun. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm. Acesso em: 10 jan 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 62, 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. [S. l.], 9 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm#art1. Acesso em: 10 jan 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. [S. l.], 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 10 jan 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017.** Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [S. l.], 14 dez. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm. Acesso em: 10 jan 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. [S. l.], 15 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm Acesso em: 10 jan 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.** Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. [S. l.], 8 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 10 jan 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.** Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. [S. l.], 16 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm. Acesso em: 10 jan 2024.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza.** Tradução de Pedro Maia Soares. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ALONSO, Angela. **Métodos qualitativos de pesquisa:** uma introdução. Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo, p. 8-23, 2016. Disponível em: https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2017_E-BOOK%20Sesc-Cebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf#page=8 Acesso em: 19 abr. 2024.

ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra; BESARRIA, Cassio Nobrega. **Aumentar receitas ou cortar gastos?** Discutindo o nexos entre receitas e despesas do governo central brasileiro♦. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 47, p. 681-711, 2017.

ARAÚJO, JÚNIOR. Abordagens Contemporâneas para a análise de políticas públicas, Rio de Janeiro, 2022, p. 85-88.

BUGARIN, Maurício; MENEGUIN, Fernando. **A Emenda Constitucional dos precatórios:** histórico, incentivos e leilões de deságio. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 42, p. 671-699, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/GP5vGg3z9qhZrD6mktT6xMx/> Acesso em: 10 jan 2024.

CORNETTA, Lilian. **Precatorios em Campinas:** analise critica e sugestoes. 2003. Tese de Doutorado. [sn]. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/294727>.

DA SILVA, J. S., & SANTOS, J. D. (2016). **Recursos Escassos, Necessidades Ilimitadas?**. Revista Brasileira De Administração Política, 7(1), 127. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15606> Acesso em: 20 jun. 2023.

DE SOUZA PEDROSO, Júlia; DA SILVA, Kauana Soares; DOS SANTOS, Laiza Padilha. **Pesquisa descritiva e pesquisa prescritiva.** JICEX, v. 9, n. 9, 2017. 2024 Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/2604> Acesso em: 01 abr. 2024.

FERNANDES, André Luiz; SBICCA, Adriana. **Os precatórios e as finanças públicas brasileiras.** Economia & Tecnologia-Ano, v. 7, 2011.

FLEURY, Maria Tereza Leme; DA COSTA WERLANG, Sergio Ribeiro. **Pesquisa aplicada:** conceitos e abordagens. Anuário de Pesquisa GVPesquisa, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/gilbe/Downloads/admin,+72796-150873-1-CE.pdf> Acesso em: 01 abr. 2024.

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, v. 50, n. 200, p. 271-295, 2013. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p271.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

LIMA, Márcia; ABDAL, Alexandre. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**: Bloco quantitativo. Sesc São, 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MATTEI, Raul; MARQUES, Vinicius Pinheiro. Direitos humanos e precatórios: Desafios para a administração pública. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas - TO, v. 9, ed. 18, p. 198-214, 2022. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7833>. Acesso em: 15 set. 2023.

MOREIRA, Egon Bockmann; Grupenmacher, Betina Treiger; Kanayama, Luís Rodrigo e Agottani, Diogo Zelak. **Precatório**: o seu regime jurídico. A visão do Direito Financeiro, integrada ao Direito Tributário e ao Direito Econômico. São Paulo. Ed. Thompson Reuters Brasil, E-book, 2022.

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa**: características, usos e possibilidades. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=%22PESQUISA+QUALITATIVA+%E2%80%93+CARACTER%2C%8DSTICAS%2C+USOS+E+POSSIBILIDADES%22&btnG= Acesso em: 01 abr. 2024.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), 1986. ISBN 85-256-0006-7. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2982>. Acesso em: 01 set. 2023.

QUINTILIANO, Leonardo David. Políticas públicas e endividamento: como os precatórios financiam os entes federativos. Observatório da jurisdição constitucional, 2012.

REALE, José Roberto. A IMPOSSIBILIDADE DA QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS DE PEQUENO VALOR DE DÍVIDA MUNICIPAL NA FORMA DA LEI MUNICIPAL 11.467/2011. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, v. 1, n. 1, p. 93-102, 2012.

ROMANO JUNIOR, Mauro Donizete. **Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017**: metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e gasto. 2019. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Administração Pública) - Universidade Federal do Triângulo Mineiro, [S. l.], 2019. Disponível em: <http://200.131.62.27/bitstream/tede/672/5/Dissert%20Mauro%20D%20Romano%20Junior.pdf>. Acesso em: 1 set. 2023.

SILVA, José Américo Oliveira da. **Precatórios**: uma síntese das mudanças do regime de precatórios após a Constituição Federal de 1988. 2022. Dissertação (Mestre em Gestão e Políticas Públicas) - Esocla de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6818ddda-6e0c-497e-896b-33661f17641a/content>

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (coord.). **Precatórios e requisições de pequeno valor - RPV**: Manuais de procedimentos da Justiça Federal. 2ª Edição. ed. rev. e atual. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2005. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/orcamento-e-financas/manuais/Manual_Precatorios.pdf/view. Acesso em: 27 jun. 2023.

SOUZA, Celina Maria de. **Políticas públicas**: questões temáticas e de pesquisa. 2003. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositoriodev.ufba.br/bitstream/ri/2789/1/RCRH-2006-273%5B1%5D%20ADM.pdf>. Acesso em: 1 set. 2023.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira**. 2016. ENAP. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial Programa Gestão Orçamentária e Financeira. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2445/1/Apostila%20-%20GOF%20-%202016%20-%20Final.pdf> Acesso em: 01 mar. 2024.

TEIXEIRA BONIFÁCIO DA SILVA, Pablo Eduardo Nikolais; SCHERER, Luciano Marcio. **Ainda há esperança? Eficiência do gasto com segurança pública no Brasil**. Suma de Negocios, v. 14, n. 31, p. 144-153, 2023.

VELOSO, João Francisco Alves Organizador et al. **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

A photograph of a modern office interior, overlaid with a blue tint. The office features large windows, people working at desks, and a lounge area with hexagonal ottomans. The text 'APÊNDICES' is prominently displayed in the center.

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

ANEXO 1: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Cumprimentos ao senhor Prefeito / Secretário / Servidor Municipal:

- Quando se iniciou o mandato anterior (2021-2024) havia o conhecimento da real dívida de precatórios do município?
- E ainda, existia algum planejamento da(s) gestão(ões) anterior(es) para pagamento de precatórios?
- Após início do mandato, foi descoberto algo que influenciou na quantidade da dívida inicial de precatórios?
- Tem conhecimento dos valores anuais de precatórios pagos desde 2017 a 2023?
- Durante o mandato anterior (2021-2024) e atual (2025-2028) quais foram as ações implementadas pelo governo para pagamento de precatórios?
- Os pareceres do TCE-SP impactaram na política de pagamento dos precatórios? Caso negativo, quais foram as principais situações que impactaram? (exemplo: Constituição, Apenados, CND, bloqueios judiciais?)
- Houve cortes orçamentários de outras pastas para pagamentos de precatórios? Se sim, em quais pastas? E quais critérios para tal escolha?
- Em algum momento da gestão foi perceptível que os grandes valores de precatórios impactaram em alguma outra pasta do governo? Se sim, em quais pastas? (exemplo: educação, saúde, administração, segurança pública, assistência social, previdência social, cultura, urbanismo, habitação, gestão ambiental, agricultura, indústria, comércio, transporte, esporte e lazer).
- Seguindo a questão anterior, houve alguma percepção no impacto em alguma política pública específica?
- A gestão atual está deixando algum planejamento para as gestões futuras? Há um cronograma a ser seguido para tal?

- Sr.(a) entende que alguma política pode melhorar ou “minimizar” a quantidade de valores futuros de pagamentos de precatórios?
- Como o Sr.(a) espera encontrar a situação no município nos próximos anos até 2029 (lembrando da EC que vencerá em 2029)? E em 2034?
- Sr.(a) gostaria de acrescentar algum ponto que não foi questionado nessa entrevista e que julgue importante para o tema proposto?



idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO