

PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO

ALUNO: Thiago Henrique de Sousa Teixeira

ORIENTADOR: Prof^a. Dr^a. Liane Tabarelli

Sumário

ANÁLISE ECONÔMICA DA INEFICIÊNCIA NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS NO MARANHÃO	2
1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA	2
1.1 Promoção dos Professores Públicos do Maranhão	3
2. JUSTIFICATIVA, ATUALIDADE, RELEVÂNCIA E ADEQUAÇÃO	8
2.1 Análise econômica do Direito	9
2.2 Eficiência e eficácia	10
2.4 Custo de Oportunidade e Valor do dinheiro no tempo	11
2.6 Metodologia.....	12
3. SOLUÇÕES POSSÍVEIS E DECISÕES EXISTENTES	14
3.1 Indisponibilidade do Interesse Público	15
REFERÊNCIAS	20

ANÁLISE ECONÔMICA DA INEFICIÊNCIA NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS NO MARANHÃO

1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Este trabalho tem a intenção de analisar, por meio da Análise Econômica do Direito, as escolhas da administração pública do Estado do Maranhão, do ponto de vista econômico-administrativo, em relação aos processos judiciais de Promoção dos professores públicos do Maranhão.

Os motivos da escolha do tema levam em consideração: 1. A relevante demora para solução dos processos judiciais de promoção dos professores públicos do Estado do Maranhão; 2. A escolha da administração pública em protelar e atrasar o pagamento dos direitos dos servidores públicos reconhecidos reiteradas vezes pelo poder judiciário; 3. A comparação, do ponto de vista econômico, de outras possíveis escolhas da administração pública para solução destas demandas judiciais, demonstrando a repercussão de cada escolha na dívida pública estadual.

O Estado do Maranhão possui, pelo menos, 3.457 processos judiciais que tratam unicamente da questão da promoção dos professores da rede pública estadual, muitos com mais de 20 anos de tramitação e sem solução definitiva pelo judiciário. Na maioria destes casos, a demora para solução dos processos judiciais decorre da escolha da administração pública em protelar, ao máximo possível, por meio de mecanismos judiciais a solução dos pleitos dos professores.

Este artigo tem a intenção de dar uma resposta, por meio de pesquisa científica, para a seguinte questão: Poderia a administração ter solucionado tais demandas judiciais de forma mais breve e qual seria a repercussão econômica para a dívida pública estadual?

O Estado do Maranhão tem uma dívida pública de precatórios, superior a 2 bilhões de reais, que vem crescendo exponencialmente nos últimos anos.

Nossa pretensão é perquirir se a administração pública tivesse tomado medidas no sentido de resolver tais questões judiciais de forma mais breve seria mais benéfico para o erário.

Escolhi este tema primeiro por conhecer profundamente os processos judiciais de promoção dos professores públicos do Maranhão, haja vista que trabalho há mais de 18 anos com este tipo de processo, tendo fácil acesso aos dados de tais processos judiciais. Segundo porque sempre me intrigou entender a real economia, de forma objetiva, que ocasionaria ao erário se as consequentes gestões do Governo do Estado tivessem tomado decisão distinta da que comumente verificamos: protelar ao máximo possível a solução destes processuais judiciais. Na prática, busco saber qual o impacto financeiro desta escolha para o bolso do contribuinte.

1.1 Promoção dos Professores Públicos do Maranhão

Os processos judiciais de promoção dos professores do Maranhão estão embasados no antigo Estatuto do Magistério, Lei Estadual 6.110/1994. À época da promulgação desta Lei, quase a totalidade dos professores públicos do Maranhão tinham apenas formação de ensino médio ou ensino médio com quarto ano adicional.

O governo da época, após forte pressão da categoria promulgou a citada lei com vistas a incentivar a qualificação dos professores.

Não vamos adentrar aqui nos pormenores dos mecanismos de promoção previstos na Lei Estadual 6.110/1994 pois este não é o foco deste trabalho. De forma resumida, a Lei 6.110/1994 prescreveu que o professor que alcançasse a formação de nível superior poderia requerer a sua promoção para os últimos níveis da carreira do magistério estadual, garantindo aumento salarial que na maioria das vezes ocasionava a duplicação de seu salário.

Com base neste incentivo normativo, milhares de professores buscaram sua formação em cursos de licenciatura e pedagogia com a finalidade de galgarem significativa melhoria salarial e, em contrapartida, garantir melhor qualidade de ensino para rede pública.

À época, a categoria detinha mais de 40.000 professores na rede. Pelo menos metade deles conseguiram alcançar a graduação no final dos anos 1990

e início dos anos 2000. Muitos destes alcançaram a formação por meio de programas do próprio governo estadual em parceria com Universidade Estadual do Maranhão, tais como o Programa de Qualificação Docente (PQD) e – Programa de Capacitação de Docentes do Sistema Educacional do Estado do Maranhão (PROCAD).

O fato é que essa massa de professores, que galgaram a formação de nível superior, ingressaram com pedidos administrativos diretamente à Secretaria de Educação do Estado do Maranhão pleiteando suas promoções conforme previam os mecanismos estabelecidos pela Lei 6.110/1994.

Diga-se de passagem, os pedidos de promoção, conforme previsão do Estatuto do Magistério, são atos administrativos vinculados, ou seja, não dependem de qualquer discricionariedade do Estado. A lei previa que bastava que os professores juntassem seus diplomas de graduação para se verem promovidos no prazo de 30 dias.

Contudo, não foi isso que aconteceu.

A grande maioria destes professores só veio a ser promovida no ano de 2009, durante o governo do falecido Jackson Lago. Alguns foram aposentados sem verem suas promoções deferidas.

Muito embora as promoções tenham sido garantidas, em sua maioria, no ano de 2009, o retroativo devido não foi pago.

Explico, os requerimentos administrativos de pedido de promoção visavam dois objetivos: 1. A concessão da promoção com pagamento imediato do aumento salarial devido; 2. O retroativo devido pela demora na concessão da promoção, ou seja, a diferença salarial não paga entre a data do protocolo administrativo e a concessão do direito.

Face ao não pagamento espontâneo do retroativo pelo Estado do Maranhão, os professores ingressaram com milhares de ações individuais pleiteando o direito ao pagamento do retroativo.

O tema foi rapidamente pacificado no Tribunal de Justiça do Maranhão, com reiteradas decisões concluindo pela obrigatoriedade do pagamento do retroativo, como no caso do acórdão 127.608/2013 que deixa evidente que o tema foi pacificado naquele tribunal, senão vejamos:

PROCESSO CIVIL. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE COBRANÇA DE DIFERENÇA SALARIAL. RECLASSIFICAÇÃO DE

CARGOS E SALÁRIOS. PROFESSORES ESTADUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 40 A 42 DA LEI ESTADUAL N.º 6.110/1994. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. EFEITOS VIGENTES NA DATA DA PROTOCOLIZAÇÃO DO REQUERIMENTO. DIPLOMA DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR NÃO RECONHECIDA PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO DAS SERVIDORAS. REMESSA PARCIALMENTE PROVIDA. I **A inconstitucionalidade dos arts. 40 a 42 da Lei Estadual n.º 6.110/1994 não está configurado, haja vista que encontra-se pacificado nesta E. Corte**, como no E. STF de que as disposições do Estatuto do Magistério Estadual não estão em confronto com o art. 37, II da Constituição Federal, pois a reclassificação configura-se como promoção funcional que se efetiva dentro da mesma carreira do magistério estadual. II Preenchidos os requisitos para obtenção da promoção funcional, este deve produzir efeitos desde a data em que se protocolizou o requerimento formal. Precedentes. III Segundo entendimento consolidado nesta Corte, o curso de formação religiosa ministrado por Faculdade não reconhecido pelo MEC não gera para o servidor público da rede pública de ensino, o direito à promoção de que trata a Lei nº. 6.110/94. V Remessa parcialmente provida. (TJ-MA - REEX: 0151242011 MA 0009144-30.2009.8.10.0001, Relator: MARIA DAS GRAÇAS DE CASTRO DUARTE MENDES, Data de Julgamento: 11/04/2013, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/04/2013)

O tema chegou a ser debatido no Supremo Tribunal Federal, com algumas poucas decisões, todas em favor da constitucionalidade da promoção dos professores do Maranhão, vejamos o caso do Recurso Extraordinário 540.874-4:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL N. 6.110/1994. ESTATUTO DO MAGISTÉRIO. PROMOÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280 DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OFENSA AO ART. 37, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: NÃO-OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (STF - RE 540874 - Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento 14/03/2008)

Ocorre que a Procuradoria Geral da República (PGR) ingressou com duas ações que trancaram o andamento da maioria desses processos, mesmo em face das reiteradas decisões regionais, são: a Ação Direta de

Constitucionalidade (ADI) 3.567 e o Recurso Extraordinário 523.086. Tais procedimentos judiciais tratavam de pedido feito pela PGR que buscava a declaração de Inconstitucionalidade dos artigos do Estatuto do Magistério do Maranhão (Lei 6.110/1994) que prescreviam os mecanismos de promoção dos professores.

Essas ações passaram 15 anos no Supremo Tribunal Federal (STF) aguardando julgamento, o que trancou a tramitação dos processos judiciais por todo esse tempo.

Somente em outubro de 2019 a ADI 3.567 foi decidida no STF, tendo a questão sido julgada prejudicada em virtude da revogação integral do Estatuto do Magistério de 1994.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO DE ORDEM. REVOGAÇÃO INTEGRAL DA LEI 6.110/94. AÇÃO PREJUDICADA. I – Acompanhando questão de ordem suscitada pelo Ministro Roberto Barroso, que substituiu o Ministro Ayres Britto e devolveu os autos para retomada de julgamento, é o caso de declarar a prejudicialidade desta ação em razão da perda superveniente de seu objeto.

(STF - ADI: 3567 MA, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 10/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/08/2020)

Na esteira deste julgamento, em dezembro de 2020, o Recurso Extraordinário (RE) 523.086 que trancava, por repercussão geral, as ações de reclassificação dos professores do Maranhão também foi julgada com entendimento de que a discussão sobre as promoções não possui repercussão geral.

Recurso extraordinário. 2. Administrativo. 3. Progressão funcional prevista na Lei 6.110/94, do Estado do Maranhão. Carreira de professor. 4. Esvaziamento da relevância e do caráter transcendental da questão suscitada no recurso extraordinário. Aplicação do art. 323-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em redação conferida pela Emenda Regimental nº 54, de 1º de julho de 2020, segundo o qual “o relator poderá propor, por meio eletrônico, a revisão do reconhecimento da repercussão geral quando o mérito do tema ainda não tiver sido julgado”. 5. Revisão do tema 493 da sistemática repercussão geral, para constar que: “Não possui repercussão geral a discussão acerca da constitucionalidade da progressão funcional

prevista na Lei 6.110/94, do Estado do Maranhão”. 6. Negado seguimento ao recurso extraordinário

(RE 523086 RG-RG2JULG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - ADMISSIBILIDADE DJe-010 DIVULG 20-01-2021 PUBLIC 21-01-2021)

Desta feita, os processos passaram, a sua maioria, mais de 20 anos aguardando decisão definitiva de mérito pelo judiciário.

Iniciadas as execuções, muitos dos processos já se encontram em fase de pagamento pela sistemática dos precatórios prevista no artigo 100 da Constituição Federal.

Vale destacar que em todos estes anos nunca houve o pagamento espontâneo de qualquer valor relativo ao retroativo devido aos professores em virtude de suas promoções, ainda que houvesse o entendimento pacificado no tribunal local de que as promoções são devidas.

Todos os governos que se sucederam, nestes vinte anos de luta, escolheram por aguardar a judicialização e tentar protelar a não mais poder o pagamento dos valores devidos aos professores.

2. JUSTIFICATIVA, ATUALIDADE, RELEVÂNCIA E ADEQUAÇÃO

A análise econômica do direito é tema novo que vem ganhando relevância na medida em que se passou a refletir sobre a grande ineficiência do judiciário brasileiro, um dos mais caros do mundo (Volpi, 2020, p. 43) e, talvez, um dos menos eficientes.

Esta ineficiência ganha contornos mais graves quando fazemos o recorte dos processos judiciais em que a administração pública figura como parte demandada, como é de conhecimento público e notório, a administração pública é a maior litigante do judiciário brasileiro (CNJ, 2023).

Seja por decisões político-administrativas que desconsideram a eficiência, seja por limitações legais, a Administração Pública no Brasil não consegue entregar soluções céleres para as querelas pleiteadas pelos cidadãos.

É muito comum que os gestores prefiram negar direitos amplamente reconhecidos, consolidados na lei ou na jurisprudência, já considerando que o prejudicado buscará o judiciário e que a solução demorará anos ou décadas.

Este é o caso das promoções dos professores públicos do Estado do Maranhão.

Há mais de 20 anos o judiciário maranhense pacificou o tema sobre as promoções dos professores estaduais, embasados na lei estadual 6.110/1994. Ainda assim, até os dias atuais, o Estado do Maranhão é useiro e vezeiro em descumprir o direito pleiteado administrativamente, chegando até a descumprir ordens judiciais que determinam o cumprimento das promoções.

Este trabalho tem a intenção de demonstrar, objetivamente, por meio da Análise Econômica do Direito, qual o prejuízo para o erário decorrente de tais decisões da administração pública, demonstrando e comparando através dos cálculos judiciais qual seria o impacto financeiro se as demandas tivessem sido solucionadas de forma mais breve.

2.1 Análise econômica do Direito

Por meio de conceitos retirados da ciência econômica, a Análise Econômica do Direito (AED) busca realizar a leitura das regras jurídicas, em última instância, serve aos operadores do direito e aos economistas na tomada de decisões por meio do intercâmbio entre o Direito e a Economia (Ejan Mackaay, 2020, p. 665).

Para Porto e Garoupa (2022, p. 59), a Análise Econômica do Direito, ao fazer a interseção entre Direito e Economia, foca na análise da racionalidade individual quando da aplicação da teoria econômica aos institutos jurídicos.

Porto e Garoupa (2022, p. 59) continuam:

“A AED explicitamente considera as instituições jurídicas não como exógenas ao sistema econômico, mas como variáveis pertencentes a ele, e observa os efeitos de mudanças em uma ou mais destas variáveis sobre elementos do sistema. Essa aproximação é reivindicada não apenas para as regras jurídicas com óbvias conexões com a realidade econômica, como Direito da Concorrência, Regulação, Direito do Trabalho e Direito Tributário, mas também para todas as áreas do Direito, em particular o Direito de Propriedade, dos Contratos, da Responsabilidade Civil e Penal.”

É importante levar em consideração, nesta interseção entre Direito e Economia, os métodos da teoria econômica segundo a qual os agentes econômicos comparam os benefícios e os custos das diferentes opções antes da tomada de decisão levando em consideração, primordialmente, as preferências dos agentes, o que, nem sempre, coadunam com o uso eficiente dos recursos (Porto e Garoupa, 2022, p. 60).

A ideia por trás da aplicação das teorias econômicas ao direito tem a pretensão de dar maior eficiência ao poder judiciário, conforme previsão do artigo 37 da Constituição Federal. Tal artigo prescreve que a administração pública deve conformar suas decisões à máxima eficiência.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Portanto, a AED analisa a eficiência das normas jurídicas, na medida em

que os operadores do direito deveriam atuar buscando o uso eficiente dos recursos conforme o seu custo, diligenciando a utilização dos recursos escassos com vistas ao melhor interesse da sociedade (Porto e Garoupa, 2022, p. 60).

Nossa pretensão neste trabalho é utilizar os conceitos oriundos da Análise Econômica do Direito para perquirir, de forma objetiva, se as decisões tomadas pela Administração Pública do Estado do Maranhão em relação às promoções dos professores públicos estaduais considera o princípio da eficiência insculpido na Carta Magna.

2.2 Eficiência e eficácia

Antes de tudo, é importante fazer a distinção entre eficácia e eficiência. Para Chiavenato (2022, p. 114), eficácia é a medida normativa focada nos resultados, ou seja, no trabalho feito independente dos meios, por outro lado, eficiência é a medida normativa da utilização dos recursos nesse processo, ou seja, fazer da melhor maneira possível.

No melhor interesse da coletividade, não basta que o judiciário seja eficaz, é essencial que seja eficiente. Segundo Di Pietro (2024, p. 94) o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Para Porto e Garoupa (2022, p. 105):

Um sistema judicial ineficiente não interpretará e/ou aplicará as normas jurídicas – ainda que elas sejam formalmente eficientes – de forma efetiva.

Porto e Garoupa (2022, p. 60) ensina que a avaliação da eficiência das decisões econômicas deve perquirir os custos de oportunidade, ou seja, sopesar os benefícios das escolhas que o agente poderia ter feito e não fez.

A administração pública deve não só executar suas atribuições com perfeição, mas também atender a critérios de rendimento. Nesse sentido, deve-se buscar maximizar os resultados para o fim de obter uma boa relação custo-

benefício. Essa é a palavra-chave para compreensão do princípio da eficiência. (Gasparini, 2006, p. 21 *apud* Volpi, 2020, p. 39)

Canezin (2017, p. 85) complementa:

A eficiência sob o enfoque da economicidade, no sentido de tentar, sempre, aumentar a relação custo/benefício. Isto significa dizer que num processo deve-se primar pela diminuição dos custos e aumento dos esforços no sentido de se chegar a um denominador comum, ou seja, a solução do conflito. Neste sentido, o princípio da eficiência determina que a satisfação dos direitos materiais deve acontecer com o mínimo de custos possível, o que implica a criação de facilidades para o acesso, a tramitação e a decisão dos processos jurisdicionais. É forma de garantir, efetivamente, o direito de acesso à justiça

Para melhor entendermos qual a melhor escolha a ser tomada pela administração pública, precisamos entender, além dos conceitos de eficiência e eficácia, os conceitos de custo de oportunidade e valor do dinheiro no tempo que serão utilizados nos cálculos judiciais a perquirir o resultado pretendido.

2.4 Custo de Oportunidade e Valor do dinheiro no tempo

Para que nós possamos adentrar à análise da metodologia utilizada no estudo deste caso, é necessário que dois conceitos fundamentais para matemática financeira sejam expostos.

Primeiro, temos que entender que não é possível compararmos valores em tempos distintos haja vista que o que vale hoje já não vale amanhã. Este é o conceito de valor do dinheiro no tempo.

Na prática, isso significa que R\$ 100,00 em 1994 não tem o mesmo valor que R\$ 100,00 hoje. Principalmente em virtude da inflação, mas também em virtude do custo de oportunidade, o valor do dinheiro se altera com o tempo.

Nesta linha, para compararmos o pagamento de um crédito judicial em dois tempos distintos não é possível fazê-lo utilizando o valor nominal da dívida em cada data, esta comparação é impossível. É necessário transpor os dois valores para o mesmo tempo utilizando uma taxa escolhida, como veremos na metodologia a seguir.

Para Nogueira e Ackel (2021, p. 11) o conceito de valor do dinheiro no tempo é essencial para finanças e matemática financeira.

Um real na mão hoje vale mais que um real no futuro. O principal motivo

é que você poderia ganhar juros investindo o real de hoje, e só por isso ele valeria mais do que um real no futuro. Ele será mais valioso quanto mais opções de investimentos lucrativas você tiver. (Nogueira e Ackel, 2021, p. 11)

Por outro lado, custo de oportunidade significa que cada escolha que fazemos implica em alguma renúncia sobre as escolhas que deixamos de fazer. Em outras palavras, o custo de oportunidade é o que deixamos de ganhar com cada escolha realizada.

Para Frank e Bernanke (2012, p. 7): custo de oportunidade significa “o valor da próxima melhor alternativa que deve ser renunciada para empreender a atividade”.

Nesta mesma linha, Nogueira e Ackel (2021, p. 11):

Custo de oportunidade do investimento [...] É o retorno mínimo exigido de um investimento baseado no retorno proporcionado pela alternativa na qual se deixou de investir. Ao investirmos em um negócio, ação ou ativo financeiro, procuramos obter o maior retorno possível. Nessa decisão, temos que levar em consideração:

- Um retorno maior que o custo;
- O que estamos deixando de ganhar por não investir em outras alternativas de igual risco. O custo de oportunidade.

Em nosso contexto, vamos buscar demonstrar qual o melhor custo de oportunidade para o erário, se o pagamento antecipado, no início do processo judicial, ou se após esgotadas todas as possibilidades de recursos judiciais.

O objetivo deste estudo é comparar as escolhas feitas pela Administração Pública sobre o melhor momento para quitação de dívidas judiciais, portanto, é essencial que estes conceitos estejam bem delineados para entendermos os cálculos que utilizamos em nossa metodologia.

2.6 Metodologia

Para estudarmos os efeitos da escolha deliberada da administração pública em protelar, ao máximo possível, o pagamento dos créditos devidos aos professores públicos do Maranhão, nós calculamos os valores de pagamento se tivessem sido pagos na data da citação das ações individuais, comparando este valor com a última atualização dos precatórios antes do efetivo pagamento.

Para realizar a comparação foi necessário trazer estes dois valores para

a mesma data, na medida em que não é possível comparar valores em tempos diferentes em virtude do conceito do valor do dinheiro no tempo descrito acima.

O objetivo dessa comparação é estabelecer qual o custo de oportunidade para o erário se o pagamento tivesse sido feito na data da propositura da ação, em vez de ter-se buscado protelar os pagamentos a não mais poder.

O cálculo dos valores na data da citação foram retirados dos memoriais de cálculos homologados pelo juízo da execução apresentados pelos exequentes ou pela contadoria judicial na fase de execução dos processos originários.

Estes cálculos foram juntados aos precatórios, de onde tiramos apenas o valor principal das parcelas devidas mês a mês, sem qualquer atualização ou aplicação de juros moratórios.

O cálculo do valor atualizado antes do pagamento foi retirado da planilha apresentada pela contadoria judicial do setor de precatórios do Tribunal de Justiça do Maranhão, sempre apresentada antes da emissão dos alvarás de pagamento.

Este último cálculo tem atualização e juros conforme a decisão apresentada pelo juiz da execução.

Encontrados estes dois valores: o principal devido no momento da propositura da ação e o valor atualizado pela coordenadoria de precatórios antes do pagamento, trouxemos estas quantias para valor presente aplicando uma única taxa de atualização: a média mensal do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), representante da inflação, dos últimos 15 anos.

O histórico do índice de inflação (IPCA) foi obtido no site do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Ao fazermos a comparação do valor presente destas duas quantias é possível realizar uma conta simples para comparar qual é a melhor opção objetiva para a administração pública e qual onera mais o erário.

Foram analisados 168 precatórios a que tivemos acesso diretamente, todos do mesmo tema: reclassificação de professores públicos do Estado do Maranhão. A cópia integral e as memórias de cálculos utilizadas estão disponíveis no seguinte link: [LINK PARA OS CÁLCULOS NO GOOGLE DRIVE](#)

3. SOLUÇÕES POSSÍVEIS E DECISÕES EXISTENTES

Os cálculos decorrentes da metodologia aplicada deixam evidente que a escolha da administração pública em protelar o pagamento dos direitos devidos aos professores públicos do Maranhão causa significativo prejuízo ao erário.

Nossos cálculos demonstram que, inequivocamente, nos 168 precatórios houve prejuízo ao erário pela escolha deliberada da administração pública.

O prejuízo total pela demora no pagamento alcança, em valores atuais, a quantia de R\$ 13.444.603,61 (treze milhões quatrocentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e três reais e sessenta e um centavos).

O valor médio de prejuízo por processo, em valores atuais, é de R\$ 65.355,44 (sessenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos).

É de nosso conhecimento que foram ajuizados pelo menos 3.457 processos relativos à promoção dos professores públicos do Maranhão, nesta esteira podemos estimar que o possível prejuízo somente neste tema é de R\$ 255.933.756,08 (duzentos e cinquenta e cinco milhões novecentos e trinta e três mil, setecentos e cinquenta e seis reais e oito centavos).

Sabemos também que a quantidade de processos na fila dos precatórios hoje do Maranhão é de 9.252 procedimentos de diversos temas (TJMA, 2024), o que pode resultar em um prejuízo estimado para o erário de R\$ 604.668.530,88 (seiscentos e quatro milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, quinhentos e trinta reais e oitenta e oito centavos).

A dívida total em precatórios atualizada pela contadoria judicial até 31 de março de 2024 é de R\$ 2.096.689.676,52 (dois bilhões, noventa e seis milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, seiscentos e setenta e seis reais e cinquenta e dois centavos) (TJMA, 2024), pode significar que quase um terço dessa dívida é decorrente da má escolha dos governadores que se sucederam na administração pública do Estado nas últimas décadas.

Se considerarmos que a possibilidade de acordo no início do processo

reduziria sobremaneira o passivo estadual, podemos entender que o prejuízo é ainda mais relevante.

Temos plena convicção de que se as diretrizes da Procuradoria Estadual priorizassem a realização de acordos judiciais no início do processo, o valor do principal, ou seja, o valor cobrado inicialmente pelos professores poderia cair para pelo menos 60% do valor original, o que, para nossa sistemática aumentará sobremaneira o custo de oportunidade para a administração pública.

Acreditamos que no início do processo é possível alcançar um deságio maior para realização de acordo, mas vamos utilizar este percentual como paradigma com base na Lei Estadual 10.684 de 19 de setembro de 2017 que, em seu artigo 9º permite a realização de acordos até o limite de 60% do crédito atualizado.

Neste caso, considerando acordos com deságio de 40% do principal, nossos cálculos demonstram que o custo de oportunidade médio é de R\$ R\$ 79.996,12 (setenta e nove mil, novecentos e noventa e seis reais e doze centavos), o que resultaria num possível custo de oportunidade para todos os atuais precatórios do Maranhão no valor de R\$ 740.124.102,24 (setecentos e quarenta milhões, cento e vinte e quatro mil, cento e dois reais e vinte e quatro centavos).

Tais acordos podem ser alcançados em diferentes momentos do processo, não só na data da citação, podem ser firmados na data da sentença, do acórdão, do trânsito em julgado ou da impugnação aos cálculos da execução, com efeitos equivalentes aos efeitos aqui apresentados.

Vale destacar que estamos aqui levantando apenas o custo de oportunidade decorrente das escolhas do administrador público em protelar o pagamento de direitos já reiteradas vezes reconhecidos pelo judiciário. Não estamos considerando outros custos relevantes para o erário: tais como os custos com a Procuradoria Estadual, contabilistas terceirizados e o próprio custo para o judiciário manter processos por tão longo tempo aí incluídos salários de juízes e servidores, custas cartoriais e custos com a contadoria judicial.

3.1 Indisponibilidade do Interesse Público

Uma dúvida que pode surgir: a administração pública pode realizar acordos no início do processo sem ferir o princípio do interesse público ou deve recorrer reiteradamente buscando a possibilidade de mudança de entendimento?

É muito comum que os advogados públicos se utilizem do princípio da indisponibilidade do interesse público para sustentarem que o melhor interesse da administração é buscar todos os meios judiciais pra tentar, a não mais poder, a inversão das condenações impostas à fazenda pública, não cabendo ao gestor público o poder de dispor deste interesse.

Mello Filho (2022, p. 97) preleciona que não há conflito entre interesses públicos e privados e que a relação entre eles é de harmonia, na medida em que a realização de um interesse significa a realização de outro interesse.

Nesta linha, o Estado deve buscar resolver, de forma harmoniosa e sem hierarquia, tanto os interesses públicos quanto os privados.

Mello Filho (2022, p. 103) acrescenta:

É pacífico na doutrina brasileira que o interesse público é indisponível e que a Administração Pública encontra-se vinculada à realização dos interesses públicos, mas a “indisponibilidade” do interesse público não poderá ser confundida com a sua “intransigibilidade” ou “inegociabilidade”.

Para o autor, seguindo uma teoria liberal dos direitos fundamentais, o direito à renúncia faz parte dos direitos fundamentais na medida em que significa o exercício do direito geral de liberdade. Nesta linha:

A relação entre interesse público e os direitos indisponíveis depende da coordenação entre o respeito da autonomia privada e dos interesses sociais envolvidos, sendo que no caso concreto, deverá ser analisada a validade e a legitimidade da manifestação volitiva dos seus titulares, uma vez que a negociação que pende sobre direitos indisponíveis poderá revelar a melhor ou única forma para garantir a sua efetiva proteção.

Mello Filho (2020, p. 108) conclui que os métodos consensuais devem ser utilizados para satisfação do interesse público quando se adequarem ao princípio da eficiência:

A satisfação do interesse público poderá ocorrer por meio da prática de um ato consensual, no qual a economia de tempo, de recursos e o grau de legitimidade e participação do particular serão capazes de atender os

demais aspectos do interesse público.

Volpi (2020, p. 45) disserta que, levando-se em consideração apenas o princípio da indisponibilidade do interesse público, o gestor público figura apenas como mero “curador” não podendo ser confundido com o titular do direito e, nesta medida, não poderiam dispor livremente sobre os interesses da coletividade

Sobre essa questão Volpi (2020, p. 48) entende:

A administração pública em Juízo pode se deparar com situações em que o melhor (isto é, o mais eficiente) é evitar o conflito, atendendo, efetivamente o interesse público, ainda que o texto expresso na lei indique o prosseguimento da demanda, por exemplo. A interpretação adequada pelos órgãos julgadores e pelas partes, quando não contraria a Constituição Federal, ao contrário, está baseada nos princípios do Estado de Direito, deve aplicar trâmites em prol da sociedade.

Nesta mesma linha Volpi (2020, p. 46) faz a distinção entre interesse público primário e interesse público secundário, destacando que o primeiro é o interesse expresso da vontade popular consubstanciado no texto constitucional, que não pode ser confundido com o segundo que é o interesse transitório dos sucessivos governos.

Por fim, Volpi (2020, p. 46) conclui:

Tendo em mente que o Estado tem como fim o homem, pode-se concluir que a indisponibilidade do interesse público comporta relativizações. Isso porque pode ocorrer de a Administração Pública estar defendendo interesse secundário (v.g. para postergar o pagamento de uma indenização ou vedar a concessão de um benefício a que a parte tem direito), quando, na verdade, o interesse público primário aconselharia o imediato cumprimento da obrigação.

Com efeito, por vezes o Poder Executivo em Juízo defende teses já afastadas de forma pacífica pela Jurisprudência, mas que continuam sendo objeto de recursos que, sabidamente, serão improcedentes, fazendo movimentar de forma desnecessária a máquina judiciária a um alto custo para o próprio Estado (VOLPI, 2020, p. 49)

Mello Filho (2020, p. 112) defende a utilização dos princípios da eficiência e proporcionalidade quando a Administração Pública estiver perquirir a possibilidade de transigir, levando-se em consideração os fatos e pretensão jurídica do caso concreto e acrescenta:

Há algumas premissas que viabilizam a realização de

acordos entre particulares e o Poder Público, entre as quais a observância ao princípio da eficiência, o respeito aos direitos fundamentais que possam ser afetados por seu conteúdo e a realização de acordos semelhantes para situações análogas, em respeito ao princípio da isonomia.

Temos encontrado alguns julgados que corroboram com a tese acima exposta, senão vejamos:

RECURSO DE APELAÇÃO – HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO JUDICIAL CELEBRADO ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL E PARTICULAR - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO - VALIDADE DO ATO – PRELIMINAR ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO REJEITADA - OBSERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA FINALIDADE PÚBLICA - ACORDO VANTAJOSO AO ENTE MUNICIPAL - RECURSO DESPROVIDO. 1 - A intervenção do parquet não é obrigatória nas demandas indenizatórias propostas contra o Poder Público. Tal participação só é imprescindível quando se evidenciar a conotação de interesse público, que não se confunde com o mero interesse patrimonial-econômico da Fazenda Pública. Entretanto, isso não implica na impossibilidade de que o Ministério Público venha a fazê-lo, razão pela qual não cabe o acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa. 2 - A celebração de acordo judicial pelo administrador público deve observar obrigatoriamente o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público. 3 - A transação celebrada entre ente público e particular deve sempre se nortear pela finalidade pública, de modo que as cláusulas pactuadas não impliquem perda para o interesse coletivo.

(TJ-MT - APL: 00004040820088110093 MT, Relator: MARIA EROTIDES KNEIP, Data de Julgamento: 05/02/2013, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Data de Publicação: 27/02/2013)

O próprio Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre a matéria, decidindo pela relativização do princípio da indisponibilidade do interesse público quando a solução adotada for capaz de melhor atender o interesse público:

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses

confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 253885, Relator(a): ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04-06-2002, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796)

Desta feita, o princípio da indisponibilidade do interesse público não pode ser utilizado como um escudo para o descumprimento do princípio da eficiência insculpido no texto constitucional, na medida em que o gestor público deve sopesar o melhor interesse do erário levando em consideração o melhor custo de oportunidade de acordo com o contexto apresentado, especialmente naqueles casos em que existem reiteradas decisões judiciais em desfavor da fazenda pública.

Por todo exposto, os gestores e advogados públicos devem, em primeiro lugar, tomar decisões, acerca dos créditos em desfavor da fazenda pública, baseadas em critérios empíricos, especialmente utilizando a análise econômica do direito, ou seja, pensando em quem vai pagar a conta, não somente nos interesses transitórios do governo do momento.

REFERÊNCIAS

CANEZIN, Thays Cristina Carvalho. **A Gestão do Poder Judiciário e o Princípio da Eficiência na mediação como Direito ao Acesso à Justiça**. Londrina, 2017. 112 p.

CNJ, **Justiça em Números 2023** / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023. 326 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. 1040 p.

FRANK, Robert H.; BERNANKE, Ben S.; JOHNSTON, Louis D; tradução: Heloisa Fontoura, Monica Stefani. **Princípios de Economia**. Porto Alegre: AMGH, 2012. 912 P.

IDALBERTO, Chiavenato. **Administração: teoria, processo e prática**. 6. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. 378 p.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2. ed. [2 reimpr.]. São Paulo: Atlas, 2020. 780 p.

MELLO FILHO, Gláucio Puig de. **Indisponibilidade do Interesse Público na Realização de Acordos pela Administração Pública**. Itajaí [SC], 2022. 162 p.

NOGUEIRA, Clayton; ACKEL, João Paulo E. **Finanças para Empreendedores e Empresários: Como Ter Um Negócio Sustentável Financeiramente**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2021. 349 p.

PORTO, Antônio Maristrello Porto; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. 2. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. 457 p.

TJMA. **Lista Cronológica de Precatórios do Estado do Maranhão**. São Luís, 2024. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/hotsite/prec>. Acesso em 05 jun. 2024.

VOLPI, Elon Kaleb. O Custo Do Processo: Eficiência, Indisponibilidade Do Interesse Público E Análise Econômica Do Direito, **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, 2020.