

## PARECER Nº , DE 2013

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta  
de Emenda à Constituição nº 100, de 2011,  
que altera a redação do § 13 do art. 100 da  
Constituição Federal, para incluir a  
possibilidade de utilização de precatórios  
para o pagamento de financiamentos  
habitacionais.



RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

### I – RELATÓRIO

É submetida à apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 100, de 2011, que altera “a redação do § 13 do art. 100 da Constituição Federal, para incluir a possibilidade de utilização de precatórios para o pagamento de financiamentos habitacionais”.

De acordo com o art. 1º da referida PEC, o §13 do art. 100 da CF passa a vigor com seguinte redação:

“Art. 100. ....

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, inclusive para o pagamento de financiamento habitacional junto a instituições oficiais de crédito, desde que não seja proprietário de outro imóvel residencial, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

.....”.

O art. 2º da PEC dispõe sobre a cláusula de vigência, estabelecendo que a Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme o autor, a Emenda Constitucional (EC) nº 62, de 2009, instituiu um regime especial de pagamento de precatórios “amplamente favorável aos devedores e, por consequência, prejudicial aos credores dos entes federativos”. Aduz que “foram estabelecidas situações altamente injustas para diversos credores, especialmente para aqueles que têm obrigações junto aos próprios entes federados e suas instituições oficiais de crédito.” Com efeito, a proposta visa atenuar injustiças, ao possibilitar às pessoas possuidoras de precatórios a sua cessão para efeitos de pagamento de financiamentos habitacionais, entre outras possibilidades já prevista no art. 100 da Lei Maior.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas à proposição.

A matéria foi distribuída para exame desta Comissão, tendo o Sr. Presidente designado-me relator.

## II – ANÁLISE

O art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece, dentre as competências desta Comissão, a atribuição de opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas para sua apreciação.

Conforme o inciso II do citado artigo, e ressalvadas as atribuições das demais comissões, à CCJ compete também emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente as relativas a direito civil e comercial, entre outras.

Prossigo, assim, no exame da proposição em comento.

### **a) Sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC**

Preliminarmente, cabe assinalar que a presente PEC atende ao requisito formal do apoio à apresentação, para sua tramitação, de pelo menos 1/3 dos membros da Casa. Ao mesmo tempo, a proposta não fere a cláusula pétrea que veda a apreciação de propostas tendentes a abolir, entre outros, os direitos e garantias individuais e a forma federativa de Estado. Satisfaz, portanto, as condições fixadas no art. 60, caput, e § 4º, da CF.

A Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União dispor, entre outras, sobre matérias de direito civil, comercial e processual. Outrossim, a Lei Maior confere competência ao Congresso Nacional para dispor, com a sanção presidencial, de todas as matérias de competência da União, cf. arts. 22 e 48 da CF.

Com efeito, depreende-se que a PEC sob exame não contém vício de iniciativa e, ainda, do ponto de vista formal, obedece às regras constitucionais sobre a admissibilidade, assim como às normas regimentais do Senado. Quanto ao aspecto material, a proposta trata de assunto inquestionavelmente inserido na competência do Congresso Nacional e, portanto, em conformidade com os dispositivos constitucionais acima citados. Ademais, ela contribui para o aperfeiçoamento da Ordem Jurídica do País.

#### **b) Sobre o mérito**

Ressalto, desde logo, que o mérito da PEC está, portanto, no conteúdo de justiça e de criatividade que contém e que a caracteriza. Como veremos adiante, a dívida pública dos entes subnacionais, sob a forma de precatórios judiciais, é enorme e crescente, porquanto os entes federados têm enfrentado dificuldades financeiras para saldar esses débitos.

As possibilidades de saída do impasse sobre a não-liquidação de precatórios estaduais e municipais, gerado ao longo dos anos, requerem criatividade, mormente em se considerando a difícil situação fiscal em que se encontram os entes federados. Há pouco tempo, o Congresso Nacional houve por bem aprovar a Lei nº 12.341, de 2011, segundo a qual débitos dos credores de precatórios junto à Fazenda Pública Federal podem ser compensados com os créditos provenientes de precatórios federais, mediante condições e regras processuais estabelecidas no citado diploma legal, a serem observadas por ambas as partes, considerando-se a complexidade do assunto.

A presente PEC insere-se nesse contexto de criação de alternativas para o encaminhamento democrático na superação do impasse, na medida em que permite ao credor dos precatórios – titular, portanto, do crédito de uma dívida pública líquida, certa e exigida por decisão judicial – realizar a cessão do seu crédito para quitar total ou parcialmente financiamentos habitacionais. Expande, assim, a tradicional relação bilateral (devedor público-credor privado) ao criar, na verdade, uma relação comercial-financeira de natureza tripartite, ao incorporar – como potencial cessionário – a figura da instituição financeira credora de financiamento habitacional.

Embora a PEC mantenha o critério de cessão já adotado no vigente texto constitucional (atual §13 do art. 100 da CF), isto é, mantenha a possibilidade de cessão válida independentemente da aquiescência do devedor, salta aos olhos o fato que – se aprovada a PEC – haverá a necessidade de regulamentação da matéria em nível infraconstitucional para a efetiva operacionalização da medida. Parâmetros, limites e condições não de ser estabelecidos de modo a não permitir desvios na função social a que a norma se destina e, ao mesmo tempo, permitir que os impactos financeiros sejam absorvidos em condições favoráveis para todas as partes envolvidas. No caso, o devedor – isto é, as fazendas públicas, especialmente as estaduais e municipais, pelas dificuldades financeiras que ora enfrentam - o credor (a pessoa física ou jurídica credora) e o cessionário (instituição financeira credora de financiamentos habitacionais ativos).

Cumprе ressaltar que, de fato, a EC 62 criou o regime especial de pagamento, mediante o mecanismo de parcelamento do saldo dessas dívidas em até 15 anos, com saldos corrigidos pelos índices da caderneta de poupança. Criou, alternativamente, sistema optativo para o pagamento mediante depósito mensal em conta especial correspondente a valores mínimos de comprometimento com as receitas correntes líquidas dos entes federados. Nesse caso, o comprometimento de receita varia entre 1,5% e 2,0% para os estados (variável conforme a região do país) e entre 1,0 e 1,5% das receitas dos municípios (também variável conforme a sua localização regional).

Ocorre que os mecanismos criados pela EC 62 encontram-se *sub judice* em face de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 4357), movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e outros junto ao Supremo Tribunal Federal: em essência, após voto-vista do Ministro Luiz Fux, a Corte Suprema julgou, por maioria de votos na sessão plenária de 14.03.2013, parcialmente procedente a ação direta.

Destarte, foram declarados inconstitucionais alguns dispositivos do art. 100 da Constituição federal, que institui regras gerais para precatórios, e integralmente inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que criou o regime especial de pagamento.

O Ministro Fux, relator do acórdão, deverá apresentar ao Plenário sua proposta para a modulação dos efeitos da decisão. Porém, em decisão de 11.04.2013, determinou, *ad cautelam*, que os Tribunais de Justiça de todos os Estados e do Distrito Federal dessem imediata continuidade aos pagamentos

de precatórios, "segundo a sistemática vigente à época, respeitando-se a vinculação de receitas para fins de quitação da dívida pública, sob pena de seqüestro."

Em 24 de outubro próximo passado, a cautelar acima referida foi confirmada pelo plenário do STF. Na ocasião, o Ministro Roberto Barroso pediu vista dos autos. Desde então, não houve prosseguimento no processo da referida ação de controle de constitucionalidade da matéria naquela Corte.

### **c) Dados sobre os valores monetários dos precatórios**

Em 2012, sob o comando da Ministra Eliana Calmon, a Corregedoria Nacional de Justiça – órgão do CNJ - promoveu levantamento junto aos tribunais sobre os precatórios, com vista ao aprimoramento da gestão do assunto no poder judiciário (vide Relatório Precatórios – Reestruturação da Gestão nos tribunais).<sup>1</sup>

Constatou-se que, até primeiro semestre de 2012, os estados e municípios acumulavam R\$ 94,3 bilhões em dívidas decorrentes de sentença judicial transitada em julgado (valor histórico dos débitos), dos quais 87,5 bilhões referiam-se a precatórios provenientes de processos que tramitavam na justiça estadual e R\$ 6,7 bilhões, na justiça trabalhista.

Os débitos concentravam-se nas administrações estaduais, com o valor de R\$ 48,1 bilhões, ou 55% do total devido. As prefeituras deviam R\$ 32,5 bilhões, ou o correspondente a 37%. Os débitos das autarquias e outros órgãos da administração indireta somavam R\$ 6,8 bilhões, o equivalente a 8% do total.

Do ponto de vista regional, as regiões Sudeste e Sul concentravam mais de 4/5 dos débitos com precatórios no País. Com efeito, o Sudeste concentrava 70% da dívida em precatórios da justiça estadual (R\$ 60,8 bilhões), enquanto a região Sul respondia por 16% da dívida, ou seja, acumulava um débito em precatórios no valor de R\$ 14,1 bilhões. Por outro lado, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste respondiam, respectivamente, por apenas 7%, 3% e 4% das dívidas.

Segundo os dados de 2012, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo "é o responsável pela administração do maior montante das dívidas a serem ainda pagas pelos estados e municípios: R\$51,8 bilhões, sendo R\$ 24,4 bilhões da administração direta estadual, R\$ 26,9 bilhões dos municípios

<sup>1</sup>RelatórioPrecatórios. Reestruturação da Gestão nos Tribunais. CNJ. Publicado na internet: Relatorio[http://www.cnj.jus.br/corregedoria/reesprec/documentos/Relatorio\\_Precatorios\\_CNJ\\_FINAL.PDF](http://www.cnj.jus.br/corregedoria/reesprec/documentos/Relatorio_Precatorios_CNJ_FINAL.PDF)

e R\$ 475 milhões das autarquias.” Por outro lado, os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro e seus municípios deviam entre R\$ 5 bilhões e R\$ 6 bilhões, cada um.

No conjunto da federação brasileira, além dos 26 estados e do Distrito Federal, 2.995 municípios (em 5.560) têm dívidas em precatórios. Dívidas que variam entre 0,5% do PIB estadual (caso de Mato Grosso) e 4,79% do PIB paulista, e até mesmo 7,5% do PIB (caso de Rondônia).

O Relatório de 2012, acima citado, informa que “a estruturação do setor de precatórios, com o apoio da Corregedoria Nacional de Justiça...” havia sido concluído em várias unidades da federação, tendo sido iniciado, à época, no Estado da Bahia e em São Paulo.

Note-se que a dívida estadual e municipal total com precatórios em 2012, no valor histórico de R\$ 94,3 bilhões, era superior em 12,3% à dívida registrada em 2009, no valor de R\$ 84 bilhões. Ou seja, não obstante o contestado, mas ainda vigente sistema especial de pagamentos instituído em 2009, os débitos se avolumam e requerem, inegavelmente, pronto encaminhamento político dos atores responsáveis para a competente solução do impasse.

#### **d) Dados adicionais sobre valores monetários dos precatórios e o impasse atual**

Dados mais recentes ilustram bem o mosaico atual em que se encontra a federação brasileira, quanto aos montantes dos débitos com precatórios nos estados e o comprometimento com suas receitas correntes líquidas. Senão, vejamos o que se segue.

No quadro nacional, constata-se que há unidades da federação em que o estoque de dívida judicial corresponde a não mais do que 4% de suas Receitas Correntes Líquidas (RCL) (caso de Acre, Ceará, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins), enquanto em outros estados esse tipo de dívida corresponde a percentuais que variam entre 15 e 20% das RCL, como são os casos de Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Nos estados do Piauí e de Rondônia, os débitos com precatórios correspondem a cerca de 22% de sua RCL, enquanto a situação do Distrito Federal revela-se surpreendentemente excepcional, com débitos de precatórios equivalentes a 28% de sua RCL.

A situação entre os municípios mais endividados revela quadro igualmente complicado, do ponto de vista do estoque de débitos com precatórios em relação às respectivas RCL: dos dez municípios mais endividados com precatórios, alguns devem aproximadamente o equivalente à metade de suas receitas, enquanto outros ultrapassam os 70%, ou mesmo os 100% da RCL, como é o caso de Porecatu, no Estado do Paraná.

Assim, em face do tamanho da dívida dos estados e municípios reconhecida pelo Poder Judiciário – com trânsito em julgado –, diante do comprometimento de receitas correntes líquidas para o seu pagamento e tendo em vista a difícil situação financeira em que se encontram essas unidades da federação, algumas hipóteses têm sido aventadas para a solução do impasse.

Há que se reconhecer, porém, que entre os débitos com precatórios encontram-se não apenas os patrimoniais, mas também os de natureza alimentar (oriundos de acordos e dívidas trabalhistas) e de natureza indenizatória. Além disso, milhares de casos aguardam a quitação da dívida pelo poder público há mais de 2 décadas e outros há em que os créditos já se incorporaram a espólios!

O total da dívida pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com precatórios, situa-se em aproximadamente R\$ 95 bilhões. Essa cifra indica que o endividamento pela via de precatórios judiciais requer urgente equacionamento, tanto para o interesse dos credores – em receber os valores que, de direito, a justiça lhes conferiu – quanto para a saúde financeira dos devedores.

Por outro lado, enfatizo que os estados e municípios necessitam de recursos para atender não apenas a liquidação de débitos inegavelmente reconhecidos pelo Poder Judiciário, mas, também, para atender às demandas por bens e serviços que devem eficaz e prontamente prestar aos cidadãos, a exemplo de saúde, educação, transporte coletivo decente, segurança, etc.

Lógico, portanto, que seja demandada a criação de mecanismos de mercado para viabilizar a quitação dessa gigantesca dívida pública. No caso, o mérito está na possibilidade de se utilizar créditos de precatórios – portanto, dívida pública líquida, certa e reconhecida pelo Poder Judiciário com trânsito em julgado – para o pagamento de financiamento habitacional.

Ressalto que mecanismo análogo ao proposto já está consagrado em nosso ordenamento jurídico, pois a Constituição Federal autoriza, no § 11 do seu art. 100, o uso de precatório para pagamento na aquisição de imóveis públicos do ente federado devedor.

Ademais, na formulação da PEC, nota-se o cuidado em não permitir que os cessionários de tais créditos pudessem ter o privilégio, na ordem de pagamento, que a CF concede aos créditos de natureza alimentar e aos de pequeno valor. Exclui, portanto, a possibilidade de incidência dos §§ 2º e 3º do art. 100 da Lei Maior.

Entendo, assim, que a PEC contribui para o encaminhamento de solução para a quitação dos débitos acumulados sob a forma de precatórios judiciais no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e, assim, para a solução de grave problema na relação entre os entes federados e o setor privado do País.

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da PEC nº 100, de 2011, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator