

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 12-A, de 2006, primeiro signatário o Senador Renan Calheiros, que *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.*

RELATORA: Senadora KÁTIA ABREU

I – RELATÓRIO

Esta Casa Federal aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12, de 2006, que *altera o art. 100 da Constituição Federal e, pelo acréscimo do art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, institui o regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.*

A tramitação constitucional da proposição a conduziu à apreciação da Câmara dos Deputados, Casa na qual mereceu aprovação, na forma de substitutivo, razão pela qual retorna ao Senado Federal, para nova deliberação, quando recebeu o nº 12-A, de 2006.

Passamos à análise pontual das alterações feitas pela Câmara Baixa, em relação ao texto originalmente aprovado por esta Casa.

O art. 100, *caput*, da Constituição, tinha a seguinte redação, e não sofreu alterações:

Art. 100. 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 esse fim.

O § 1º do mesmo dispositivo, com a redação seguinte, também não foi alterado:

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

O § 2º do art. 100 teve as seguintes alterações, destacadas:

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais **na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei**, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do **disposto no § 3º** deste artigo, **admitido o fracionamento para essa finalidade**, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

O § 3º do art. 100 não teve alterações, e prossegue constando com o seguinte mérito:

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

O § 4º do art. 100 teve as seguintes alterações de mérito, destacadas:

§ 4º Para os fins do § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, **sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social**.

O § 5º do art. 100 teve suprimida a expressão *...integral, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo, de seus débitos oriundos de sentenças*

transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados..., substituída pela expressão destacada:

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento **de seu débito, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados** até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

O § 6º do art. 100 sofreu a supressão da expressão *...ressalvado o disposto no § 2º deste artigo...*, no ponto indicado, e trocou-se a conjunção aditiva pela alternativa, como indicado abaixo:

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral, (...), e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência **ou** de não-alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

O § 7º do art. 100 não sofreu alterações, e prossegue na forma seguinte:

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

O § 8º do art. 100 sofreu a supressão da referência ao § 2º, no ponto indicado abaixo:

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõem o (...) § 3º deste artigo.

O § 9º do art. 100 sofreu a substituição da expressão *...do pagamento efetivo dos créditos em precatórios...* pela destacada. As demais alterações de mérito encontram-se igualmente ressaltadas:

§ 9º No momento **da expedição dos precatórios**, independentemente de regulamentação, **deles** deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos **ou não** dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, **incluídas parcelas vincendas de parcelamentos**, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

O § 10 do art. 100 foi completamente modificado. A redação original (*É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para a compra de imóveis públicos do respectivo ente federado*), foi deslocada para o § 11, a seguir, tendo sido inserida a seguinte:

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

O § 11 do art. 100 é a o § 10 da redação aprovada pelo Senado, com o seguinte teor, sem alterações de mérito:

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para a compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

O § 12 do art. 100, novo, inserido pela Câmara dos Deputados, tem o seguinte conteúdo:

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

O § 13 do art. 100, igualmente inserido pela Câmara dos Deputados, veicula o seguinte:

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da

concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

O § 14 do art. 100 foi também inserido pela Câmara, nos seguintes termos:

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e à entidade devedora.

O § 15 do art. 100 tem o conteúdo básico do § 11 a que chegou este Senado Federal, acrescido das expressões destacadas e com a supressão da expressão *incidência de encargos* do conteúdo da futura lei complementar referida.

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamentos de crédito de precatórios **de Estados, Distrito Federal e Municípios**, dispondo inclusive sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

Foi acrescido um § 16, com o seguinte conteúdo:

§ 16. A seu critério exclusivo, e na forma da lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

Quanto ao novo artigo a constar no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tem-se o que se segue.

O novo art. 97 do ADCT, em seu *caput*, recebeu as seguintes alterações de mérito, destacadas:

Art. 97. Até que seja editada lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas **a seguir estabelecidas**, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, **9º, 10, 11, 12, 13 e 14**, e sem prejuízo dos acordos de

juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

O § 1º desse art. 97 teve a expressão *...As entidades sujeitas ao regime especial de que trata este artigo optarão...* substituída pela grifada. No inciso II, a expressão *...em seu valor real, em moeda corrente, acrescido do índice oficial de correção e percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança...* foi substituída pela grifada:

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo, optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I – pelo depósito, em conta especial, do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou

II – pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao 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 de regime especial de pagamento.

No § 2º do art. 97, a expressão *...anualmente...* foi substituída por *...mensalmente...*. Outras alterações de mérito estão, também, ressaltadas. Os percentuais do inciso I também foram alterados. Houve profundas e extensivas alterações no sistema aprovado por esta Casa, contido nos incisos I e II, ficando como a seguir exposto:

§ 2º Para saldar os precatórios, **vencidos e a vencer**, pelo regime especial, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores** depositarão **mensalmente**, em conta especial criada para tal fim, **1/12 (um doze avos) do** valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, **apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento**, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

I – para Estados e para o Distrito Federal:

a) de, no mínimo, **1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento)**, **para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo** estoque de precatórios pendentes **das suas administrações direta e indireta** corresponder a até **35% (trinta e cinco por cento)** do total da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, **2% (dois por cento)** para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento), da receita corrente líquida:

II – para Municípios:

a) de, no mínimo, **1% (um por cento)**, para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento), da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, **1,5 % (um inteiro e cinco décimos por cento)** para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

O § 3º do art. 97 recebeu a alteração indicada em destaque:

§ 3º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, **incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal**, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzidos:

I – nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II – nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 desta Constituição Federal.

O § 4º do art. 97 pluraliza a referência final, como indicado, além de veicular a supressão da referência ao inciso II do § 1º:

§ 4º As contas especiais de que tratam os § 1º e § 2º, serão administradas pelo Tribunal de Justiça local, para pagamento de precatórios expedidos **pelos Tribunais**.

O § 5º do art. 97 teve a supressão da referência ao inciso II do § 1º. Houve alteração redacional ao final, como indicado:

§ 5º Os recursos depositados nas contas especiais de que tratam os § 1º e § 2º deste artigo não poderão retornar **para Estados, Distrito Federal e Municípios devedores.**

O § 6º do art. 97 foi totalmente alterado. A redação nova passa a ser a seguinte, substituindo a original (*No mínimo, cinquenta por cento dos recursos de que tratam os § 1º, II e § 2º serão liberados até o último dia do mês de abril e os valores restantes serão liberados até o último dia do mês de setembro de cada ano*):

§ 6º Pelo menos 50% (cinquenta por cento), dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronologia de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano, e no §2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos.

O § 7º do art. 97 também teve alteração integral, substituído o aprovado por este Senado Federal, e que fazia constar divisão de 60% dos recursos para pagamento em leilão, e dos 40% restantes para quitação de precatórios em ordem crescente de valor. A nova redação é a seguinte:

§ 7º Nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor.

O § 8º do art. 97 foi, igualmente, alterado por inteiro, substituindo o aprovado por esta Casa, que veiculava as regras do leilão de precatórios. A nova versão faz constar o seguinte:

§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente:

I – destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;

II – destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor, por precatório;

III – destinados a pagamento, por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.

O § 9º veicula as diretrizes dos leilões, e repete, em essência, o § 8º aprovado por esta Casa, com as alterações destacadas:

§ 9º Os leilões de que trata o inciso I do § 8 deste artigo:

I – serão realizados por meio de sistema eletrônico administrado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou pelo Banco Central do Brasil;

II – admitirão a habilitação de precatórios, ou parcela de cada precatório indicada pelo **seu detentor**, em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza, **permitida por iniciativa do Poder Executivo a compensação com débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa, e constituídos contra devedor originário pela Fazenda Pública devedora, até a data da expedição do precatório, ressalvados aqueles cuja exigibilidade esteja suspensa nos termos da legislação, ou que já tenham sido objeto de abatimento nos termos do § 9º do art. 100 da Constituição Federal;**

III – ocorrerão por meio de oferta pública a todos os credores habilitados pelo respectivo ente federativo devedor;

IV – considerarão automaticamente habilitado o credor que satisfaça o que consta no inciso II;

V – serão realizados tantas vezes quanto necessário em função do valor disponível;

VI – a competição por parcela do valor total ocorrerá a critério do credor, com deságio sobre o valor desta;

VII – ocorrerão na modalidade deságio, associado ao maior volume ofertado, **cumulado ou não com o maior percentual de deságio, pelo maior percentual de deságio, podendo ser fixado valor máximo por credor, ou por outro critério a ser fixado por edital;**

VIII – o mecanismo de formação de preço constará nos editais publicados para cada leilão;

IX – a quitação parcial dos precatórios será homologada pelo respectivo Tribunal que o expediu.

O § 10 detém essencialmente o conteúdo aprovado por este Senado Federal, com as alterações destacadas:

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o **inciso II do § 1º**, e os §§ 2º e 6º deste artigo:

I – haverá o seqüestro de quantia nas contas **de Estados, do Distrito Federal e Municípios devedores**, por ordem do presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado;

II – constituir-se-á, **alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido**, em favor dos credores de precatórios, contra **Estados, Distrito Federal e Municípios devedores**, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor **terá automaticamente poder** liberatório do pagamento de tributos de **Estados, Distrito Federal e Municípios devedores**, até onde se compensarem;

III – o Chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal **e de improbidade administrativa**;

IV – **enquanto perdurar a omissão**, a entidade devedora:

a) **não poderá contrair empréstimo interno ou externo**;

b) ficará impedida de receber transferências voluntárias;

V – a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositará nas contas especiais referidas no § 1º, devendo sua utilização obedecer ao que prescreve o § 5º, ambos deste artigo.

O § 11 do art. 97 não teve alteração de mérito. Continua constando com o seguinte conteúdo:

§ 11. No caso de precatórios relativos a diversos credores, em litisconsórcio, admite-se o desmembramento do valor, realizado pelo Tribunal de origem do precatório, por credor, e, por este, a habilitação do valor total a que tem direito, não se aplicando, neste caso, a regra do § 3º do art. 100 desta Constituição.

O § 12 do art. 97 reproduz o § 14 que originalmente aprovamos nesta Casa:

§ 12. **Se a lei a que se refere o § 4º do art. 100 não estiver publicada em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de publicação desta Emenda Constitucional, será considerado, para os fins referidos, em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, omissos na regulamentação, o valor de:**

O § 13 do art. 97 reproduz o § 15 aprovado por esta Casa, com o seguinte conteúdo:

§ 13. **Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo**

regime especial, não poderão sofrer seqüestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e o § 2º deste artigo.

O § 14 do art. 97 reproduz o § 16 a que esta Casa havia chegado, com o seguinte conteúdo:

§ 14. O regime especial de pagamento de precatório previsto no § 1º, I, vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados, nos termos do § 2º, ambos deste artigo, ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, no caso da opção prevista no § 1º, II.

O § 15 do art. 97 reproduz o § 9º que o Senado Federal havia aprovado:

§ 15 Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ainda pendentes de pagamento, ingressarão no regime especial com o valor **atualizado** das parcelas não pagas relativas a cada precatório, **bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.**

O § 16 do art. 97 representa inovação de mérito, com o seguinte teor:

§ 16. **A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples, no mesmo percentual dos juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.**

O § 17 do art. 97 representa, também, inovação de mérito, com o seguinte conteúdo:

§ 17. **O valor que exceder o limite previsto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal será pago durante a vigência do regime especial, na forma prevista nos §§ 6º e 7º ou nos incisos I, II e III do § 8º deste artigo, devendo os valores dispendidos para o atendimento do disposto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal ser computados para efeito do § 6º deste artigo.**

O § 18 também é alteração de mérito perpetrada pela Câmara dos Deputados, com o seguinte teor:

§ 18. Durante a vigência do regime especial a que se refere este artigo, gozarão também da preferência a que se refere o § 6º os titulares originais de precatórios que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade, até a data da promulgação desta Emenda Constitucional.

O art. 3º da PEC reproduz o mesmo dispositivo aprovado por esta Casa, apenas reduzindo o prazo para noventa dias. Eis a redação nova:

Art. 3º A implantação do regime de pagamento criado pelo art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer no prazo de até 90 (noventa) dias, contados da data de publicação desta Emenda Constitucional.

O art. 4º da proposição manteve o mesmo conteúdo aprovado por esta Casa.

Já os arts. 5º e 6º representam inovação de mérito, com o seguinte conteúdo:

Art. 5º Ficam convalidadas todas as cessões de precatórios efetuadas antes da promulgação desta Emenda Constitucional, independentemente da concordância da entidade devedora.

Art. 6º Ficam também convalidadas todas as compensações de precatórios com tributos vencidos até 31 de outubro de 2009, da entidade devedora, efetuadas na forma do disposto no §2º do art. 78 do ADCT, realizadas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

Finalmente, cabe assinalar que foram excluídos o §§ 13 e 17 do art. 97 do ADCT, na redação aprovada pelo Senado Federal, com os seguintes conteúdos:

§ 13. O valor destinado ao pagamento de precatórios pelo leilão previsto no inciso I do § 7º deste artigo será, se não utilizado durante o exercício financeiro, empregado na liquidação de precatórios pelo sistema previsto no inciso II daquele parágrafo.

.....

§ 17 O valor que exceder o limite previsto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal será pago, durante a vigência do regime especial, na forma prevista nos incisos I e II do § 7º deste artigo.

II – ANÁLISE

As alterações perpetradas pela Câmara dos Deputados representam uma evolução no modelo desenhado por esta Casa, mesmo considerando a sua profundidade e extensão.

Parece a esta relatoria que o Congresso Nacional está oferecendo a solução possível ao grave problema dos estoques de precatórios pendentes de pagamento, equalizando, na medida do possível, os interesses das Fazendas devedoras – as quais estão sujeitas também a outros encargos, igualmente importantes, como os ligados à saúde e à educação – e dos credores, que estão obtendo instrumentos de recuperação de seus créditos judicialmente assentados, contra o Poder Público.

III - VOTO

Somos, assim e por isso, pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição 12-A, de 2006, nesta Comissão.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora