

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 100, de 2011, do Senador Paulo Paim e outros, 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 **RICARDO FRANCO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 100, de 2011, de autoria do Senador Paulo Paim e outros, que altera “a redação do § 13 do art. 100 da Constituição Federal (CF), para incluir a possibilidade de utilização de precatórios para o pagamento de financiamentos habitacionais”.

A PEC é constituída de dois artigos, sendo o segundo a cláusula de vigência, imediata. 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.

.....” (NR)

Conforme o autor, a Emenda Constitucional (EC) nº 62, de 2009, instituiu um regime especial de pagamento de precatórios “amplamente



SF/16720.75672-88

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.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

A PEC foi distribuída para exame desta Comissão, tendo o Sr. Presidente me designado para relatar a matéria em substituição ao Senador Eduardo Amorim, que deixou de ser membro da CCJ. Aproveitamos *in totum* o trabalho já oferecido pelo nobre Colega.

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.

a) Sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC

Do ponto de vista formal, não há óbices constitucionais ao projeto em análise, pois, nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar sobre direito civil e comercial. Outrossim, a Lei Maior confere competência ao Congresso Nacional para dispor, com a sanção presidencial, de todas as matérias de competência da União, conforme arts. 22 e 48 da CF.

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 presente PEC também atende ao requisito formal de apoio à apresentação, para sua tramitação, de pelo menos 1/3 dos membros da Casa.

Com efeito, depreende-se que a PEC sob exame 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, está em conformidade com os dispositivos constitucionais acima citados. Ademais, ela contribui para o aperfeiçoamento da ordem jurídica do País.

b) Sobre o mérito

O mérito da PEC está no conteúdo de justiça e de criatividade da solução que propõe e que a caracteriza. Como sabemos, a dívida pública dos entes federativos, acumulada sob a forma de precatórios judiciais, é enorme e crescente, porquanto enfrentam dificuldades financeiras para saldar esses débitos.

A saída desse impasse sobre a não liquidação de precatórios estaduais e municipais, gerado ao longo dos anos, requer criatividade, mormente em se considerando a difícil situação fiscal em que se encontram os entes federados, diante da crise econômica corrente.

Considerando-se a relevância do assunto para o cidadão que quer honrar débitos com o setor público e, ao mesmo tempo, possui créditos com ele, iniciativa semelhante à contida na PEC sob análise já foi aprovada por este Congresso Nacional. Segundo a Lei nº 12.341, de 2011, débitos dos credores de precatórios junto à Fazenda Pública Federal podem ser compensados com os créditos provenientes de precatórios federais.

Mecanismo análogo ao proposto também já está consagrado em nosso ordenamento jurídico, pois a CF autoriza, no art. 100, § 11, o uso de precatório para o pagamento de imóveis públicos adquiridos do ente federado devedor.

A presente PEC constitui mais uma alternativa democrática para o cidadão, permitindo-lhe superar o quadro de impasse atual, 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, independentemente da aquiescência do devedor.

Expandem-se, assim, a tradicional relação bilateral (devedor público-credor privado) ao criar, na verdade, uma relação comercial-financeira tripartite, incorporando – como potencial cessionário – a instituição financeira credora de financiamento habitacional.

Outrossim, ressaltamos que, se aprovada, 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 da função social a que a norma se destina e, ao mesmo tempo, permitir que os impactos financeiros sejam absorvidos em condições favoráveis para todas partes envolvidas, quais sejam: o devedor – as fazendas públicas, especialmente estaduais e municipais, pelas dificuldades financeiras que ora enfrentam –, o credor (a pessoa física ou jurídica privada) e o cessionário (instituição financeira credora de financiamentos habitacionais ativos).

Cumpra ressaltar, ainda, que os mecanismos de pagamento de precatórios estabelecidos pela EC nº 62, de 2009, foram julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4357 – o art. 100 da Constituição parcialmente e o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias integralmente –, mas foram mantidos válidos por mais cinco anos a partir de janeiro de 2016.

Além disso, o STF vetou a quitação de precatórios nas modalidades de compensação, leilão e pagamento à vista por ordem crescente de crédito previstos na EC nº 62, de 2009, a partir de 26 de março de 2015. Com isso, reduziu as alternativas de saída ao impasse que ronda o estoque de precatórios estaduais e municipais não liquidados – o que reforça a conveniência e oportunidade de aprovação desta PEC.

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.

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 (em valor histórico), dos quais R\$ 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 (R\$ 14,1 bilhões). As regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste respondiam, respectivamente, por 7%, 3% e 4% das dívidas.

Segundo esses 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 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 no caso do Estado do Mato Grosso e 4,79% no caso paulista, atingindo 7,5% no 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.

Há unidades da Federação em que o estoque de dívida judicial corresponde a não mais do que 4% da Receita Corrente Líquida (RCL) – como no caso de Acre, Ceará, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins –, enquanto esse tipo de dívida corresponde a percentuais que variam entre 15 e 20% da RCL, como se constata para os casos da Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

No Piauí e em Rondônia, os débitos com precatórios correspondem a cerca de 22% da RCL, enquanto que, no Distrito Federal, a situação revela-se ainda mais excepcional, onde os débitos de precatórios são equivalentes a 28% de sua RCL.

A situação entre os Municípios revela quadro igualmente complicado. Em alguns, a dívida em precatórios atinge, aproximadamente, o equivalente à metade da receita, enquanto que, em outros, ultrapassa 70% ou mesmo 100% da RCL, como em Porecatu, no 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, enfatizamos que os Estados e Municípios não possuem disponibilidade de recursos imediata para efetuar a liquidação desses débitos inegavelmente reconhecidos pelo Poder Judiciário. Daí o salutar mecanismo proposto, que ajudará a viabilizar a quitação de parte dessa gigantesca dívida pública.

No caso, é meritória a alternativa de se utilizarem créditos de precatórios – portanto, dívida pública líquida, certa e reconhecida pelo Poder Judiciário com trânsito em julgado – para o pagamento de financiamento habitacional.

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

Entendemos, assim, que a PEC constitui instrumento viável para reduzir os débitos acumulados sob a forma de precatórios judiciais no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

III – VOTO



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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16720.75672-88