



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA
E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à
Constituição n° 152, de 2015, que *institui novo
regime especial de pagamentos de precatórios no
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

Vem a exame nesta Comissão a Proposta de Emenda à
Constituição n° 152, de 2015, que *institui novo regime especial de
pagamentos de precatórios no Ato das Disposições Constitucionais
Transitórias.*

A proposição referida, de autoria parlamentar, pretende a
inserção de dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
da Constituição Federal, como art. 101, e cujo objeto é a criação de um novo
regime especial de pagamento de precatórios.

O *caput* desse novo dispositivo transitório determina que, até
que seja instituído, por lei complementar, e conforme comando do § 15 do
art. 100 da Constituição Federal, um novo regime especial para pagamento
de precatórios, os Estados, Municípios e o Distrito Federal sujeitos ao regime
especial de que trata o art. 97 do ADCT, vigente até 2020, poderão optar pelo
regime especial definido no citado art. 101, cujo prazo é de dez anos.



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

O § 1º desse novo art. 101 determina que “o ente optante se comprometerá a pagar até o final do prazo estabelecido no *caput* o saldo de precatórios em atraso, que serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – Especial (IPCA-E) ou por outro que venha a substituí-lo e remunerados por 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”.

O § 2º prevê, como recursos para atender o regime especial que se institui, depósito, em conta especial, de “1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento”. Esse percentual será calculado no momento da opção pelo regime e será, “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”, e “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. Para Municípios, será “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” e “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”.

No § 3º é definida “receita corrente líquida” para os fins do regime especial, qual seja “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” – *royalties* por exploração mineral e do petróleo – “verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze)



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

meses anteriores, excluídas as duplicidades”. Serão deduzidas, nos Estados, “as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional” e, 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 da Constituição Federal”.

O § 4º desse novo art. 101 preleciona que a conta especial referida será administrada pelo Tribunal de Justiça local, “para pagamento de precatórios expedidos pelos tribunais”.

No § 5º consta a proibição de que os recursos depositados na conta especial retornem aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios devedores.

O § 6º, por seu turno, ordena a reserva de pelo menos cinquenta por cento dos recursos do regime especial para pagamento “de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º do art. 100 desta Constituição Federal, para os requisitórios do mesmo ano, e no § 2º do art. 100 desta Constituição Federal, para requisitórios de todos os anos”.

O § 7º veicula critério de desempate para a precedência cronológica, que passa a ser o menor valor.

O § 8º determina o destino do restante do valor em conta especial, apregoando que “a aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, e poderá ser feita para 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, com desconto limitado a 40% do valor atualizado do crédito e respeitada a ordem de preferência”.



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

No § 9º encontram-se consequências para o caso de “não liberação tempestiva” dos recursos para custeio do regime especial, quais sejam o sequestro de quantia em contas da entidade devedora (inciso I), a compensação automática de débitos líquidos lançados contra o credor do precatório (inciso II), a fixação de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, em face da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa (inciso III), as restrições a empréstimos externo e interno e ao recebimento de transferências voluntárias (inciso IV) e a retenção, pela União, de repasses do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios (inciso V).

O § 10 prescreve que, “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 da Constituição Federal”.

O § 11 estabelece o prazo de cento e oitenta dias para o advento da lei acerca de valores, prevista no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, cujo descumprimento fará com que seja considerado “para os fins referidos, em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, omissos na regulamentação”, o valor de 40 (quarenta) salários mínimos para Estados e para o Distrito Federal e de 30 (trinta) salários mínimos para Municípios.

No § 12 lê-se que, “enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial definido neste artigo, não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que trata o § 2º deste artigo”.

O § 13 determina que “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 previsto neste artigo com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais”.



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

O § 14, finalmente, estabelece que “a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os valores de requisitórios, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – Especial (IPCA-E) ou por outro que venha a substituí-lo e remunerados por 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”.

A justificação, densa, faz referência ao regime especial implantado pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, cujo objetivo era estruturar um sistema que tornasse possível às entidades federativas devedoras de precatórios o adimplemento dessas pendências. Esse sistema, declarado parcialmente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2013, cuja decisão foi ponderada pela técnica de modulação de efeitos em 2015 – em que se validou a sua utilização até 2020 –, veio a criar, para Estados e Municípios e para o Distrito Federal, uma situação de compressão, posto que, na moldura fático-jurídica hoje vigente, defrontar-se-ão, em alguns anos, com a obrigação de realizar o impossível, ou seja, de adimplir o total de seu estoque de precatórios em um mesmo exercício financeiro.

São feitas, também, especiais referências ao agravamento do quadro fiscal, financeiro, orçamentário e tributário do País.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, assenta-se a inexistência de inconstitucionalidade formal na proposição sob exame, satisfeitas que estão as imposições constitucionais relativas à autoria e à tramitação, além da percepção da não incidência das limitações circunstanciais.



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

Da mesma forma, não há inconstitucionalidade material a apontar, à vista da preservação da higidez das limitações materiais expressas e implícitas ao poder constituinte derivado reformador.

No mérito, deve-se forçosamente registrar, a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal referidas acima, e relativas à Emenda Constitucional nº 62, de 2009, que a questão dos precatórios deixou de ser exclusivamente jurídico-constitucional para incorporar elementos federativos e orçamentários e, principalmente, de realidade federativa, para aproximar a solução normativa – como a que ora se examina – às características do possível, do exequível e do razoável, vitais tanto para preservar a autoridade da ação reformadora do Congresso Nacional quanto para assegurar a sobrevivência fiscal, financeira e orçamentária dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Temos para nós que um ponto é incontornável: a solução para o estoque dos precatórios apoia-se em um tripé nítido, formado pelos direitos fundamentais e patrimoniais do credor, pela respeitabilidade das decisões judiciais condenatórias e pelas possibilidades reais de pagamento das Fazendas devedoras.

Nesse sentido, cumpre replicar a afirmação contida no final da justificção da proposição, onde se lê que “esta PEC, portanto, não afronta a modulação estabelecida pelo STF. Ao contrário, lhe dá seguimento natural, pois é informada pelo mesmo senso de realidade que a inspirou”.

Esse é o desafio que se impõe ao Congresso Nacional praticamente desde 1988, quando a vigente Constituição Federal implantou, em seu art. 100, o sistema de precatórios, o qual, confrontado com a realidade, redundou num enorme fracasso, atrelado, diga-se por justiça, em grande medida à irresponsabilidade de muitos Chefes de Poder Executivo, os quais ao longo dos anos ignoraram completamente as obrigações das Fazendas diante de decisões judiciais condenatórias do Poder Público.



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

Não por outra razão o art. 100 é o mais emendado do texto da Constituição Federal, tendo sofrido já a incidência das Emendas nº 20, de 1998; 30, de 2000; 37, de 2002, e 62, de 2009. Aos poucos, e premido pela realidade, o Congresso Nacional passou a se afastar um pouco do excessivo purismo, quer em prol das Fazendas, quer em favor dos credores, para deitar atenção a um sistema mais equilibrado, que, pela ponderação racional, desse ênfase e perspectiva a todos os enormes interesses e valores envolvidos.

De toda sorte, a realidade está posta e representa um desafio real e imediato aos Prefeitos e Governadores, colocados diante da obrigação de pagar estoques de precatórios impagáveis pelo sistema imposto pelo art. 100.

Esse é, repita-se, o desafio do Congresso Nacional: estruturar um sistema viável, factível, que respeite um múltiplo complexo de elementos, valores e princípios constitucionais, sintetizado no tripé ao qual nos referimos precedentemente, a envolver credores, Poder Judiciário e Fazendas Públicas.

É com essa percepção que conduzimos nosso voto pelo acolhimento da Proposta de Emenda à Constituição nº 152, de 2015.

Vale recuperar decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Intervenção Federal nº 164, pedida contra o Estado de São Paulo exatamente pelo não-pagamento de precatórios e que, julgada em 13/12/2003, deixou assentada a “não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento” dos precatórios pendentes e não adimplidos, em razão de o Estado estar sujeito “a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia”, havendo a “necessidade de garantir a eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos”.

Em apertada síntese, tem-se então que os precatórios devem obrigatoriamente ser pagos, mas o Poder Público não pode ser inviabilizado com isso. Ou, em outros termos: é inútil apresentar ao caixa do Erário uma fatura de décadas pretendendo pagamento a vista.



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

O regime especial proposto atende, a nosso juízo, com equilíbrio e razoabilidade, todos os enormes e fundamentais interesses envolvidos, apresentando um sistema que permitirá o efetivo pagamento dos valores devidos aos credores, impondo graves consequências ao descumprimento do sistema, mas permitindo, de outro lado, as condições mínimas para que os Poderes Públicos atendam suas obrigações em várias outras áreas, as quais não se subordinam, em importância, aos direitos dos credores de precatórios.

Devem ser especialmente prestigiadas as razões que movem os membros do Parlamento Nacional, mais uma vez, na busca de uma solução de transição para o enfrentamento de um desafio que demonstra resistência em ceder. A opção por um regime temporário, estabelecido em dez anos, com o objetivo de regularizar essa dolorosa chaga no tecido constitucional representa, a nosso juízo, o melhor caminho a seguir, consentâneo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na sua tutela dos direitos fundamentais dos credores, da respeitabilidade do Judiciário e da saúde federativa.

Enfatizamos, finalmente, a severidade da proposição ao apenar as condutas que venham a desrespeitar as regras do regime especial pretendido.



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

III – VOTO

Sobre as razões expostas, somos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 152, de 2015, nesta Comissão.

Sala da Comissão, 6 de abril de 2016.

Senador JOSÉ PIMENTEL, Vice-Presidente

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, Relator