

## **PARECER Nº                   , DE 2008**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 12, de 2006, que altera o art. 100 da parte permanente e insere dispositivo transitório para dar novo tratamento ao sistema de precatórios.

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à análise a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2006, cujo objeto é a alteração do sistema constitucional de precatórios, constante do art. 100 da Carta da República, e a inserção de um dispositivo transitório que institui o sistema de leilões, de forma a enfrentar o estoque não pago, principalmente nos âmbitos estadual e municipal.

A proposição referida pretende, principalmente pela inserção do novo dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instaurar um sistema excepcional e temporário de pagamento dos débitos judiciais das Fazendas Públicas constantes em precatórios.

A matéria é extremamente sensível. O sistema veiculado pela versão original da Constituição Federal de 1988 mostrou-se muitas vezes inoperante e inócuo, levando a verdadeiro enriquecimento ilícito das Fazendas Públicas contra os credores. Entre as questões passíveis de críticas que estavam consagradas é de se ressaltar:

a) a determinação de correção dos valores liquidados apenas até a data de 1º de julho do ano da apresentação do precatório, não sofrendo mais correções até a data de efetivo pagamento, o que poderia ocorrer até 18 meses depois, obrigando o credor a habilitar a diferença em precatórios suplementares;

b) a inexistência de instrumentos alternativos para recuperação dos créditos, ficando o vencedor da contenda judicial contra o Poder Público ao desabrigo e ao sabor das conveniências políticas e financeiras do Executivo devedor;

c) a sujeição de todo e qualquer valor ao moroso e incerto processo de precatórios.

As Emendas à Constituição nº 30, de 13.9.2000, e 37, de 12.6.2002, alteraram o sistema, mas pouco se avançou além da permissão de pagamento direto, sem precatórios, aos débitos de *pequeno valor*, conforme definição legal, e da possibilidade teórica de compensação dos créditos em precatórios com débitos tributários. Esta última foi esvaziada por construções jurisprudenciais que eliminaram qualquer efeito positivo aos credores.

O quadro no País, hoje, em várias unidades da Federação, é de uma violência oficial contra os direitos constitucionais dos credores das Fazendas Públicas, que resulta em negativa reiterada e invencível de pagamentos, na resistência à compensação dos créditos com débitos de natureza tributária e na inoperância de um sistema que privilegia apenas, e muito, as entidades federativas devedoras.

Pedidos de intervenção federal, sob argumentos como descumprimento reiterado de decisões judiciais, foram negados pelo Supremo Tribunal Federal (v.g. IF 2915, de 3.2.2003), estreitando ainda mais as opções jurídicas e constitucionais utilizáveis pelos credores, na defesa de seus direitos.

Quando dos trabalhos relativos à reforma do Poder Judiciário, veiculada pela Emenda à Constituição nº 45, de 2004, o Senado Federal analisou sugestão originada do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de alteração do sistema para o de títulos sentenciais. A não-maturação conveniente dessa ousada transmutação, contudo, levou à sua exclusão do texto final, e a delicada questão dos credores de precatórios permaneceu não solvida.

A PEC nº 12/2006, ora em exame, busca um novo modelo. O sistema proposto, contudo, a nosso juízo, não representa uma solução firme e convincente aos problemas evidentes do modelo atual.

Tramitam conjuntamente com a proposição referida as Propostas de Emenda à Constituição n°s 1 e 23, de 2003; 51, de 2004; e 11, 29 e 61, de 2005.

As proposições de n°s 1, de 2003; 29, de 2005; e 61, de 2005, veiculam tratamento privilegiado aos idosos no recebimento dos precatórios de que sejam titulares.

As proposições de n° 23, de 2003; e 11, de 2005, pretendem limitar o aporte de recursos financeiros para gastos com precatórios, no orçamento.

A PEC n° 51, de 2004, por seu turno, estabelece novas hipóteses de seqüestro de quantia para pagamento de precatórios.

É o relatório.

## **II – ANÁLISE**

Analisaremos, a seguir, pontualmente, os termos da proposição principal, a PEC n° 12, de 2006.

### **1. O novo § 7º do art. 100 da Parte Permanente:**

A redação sugerida determina que:

*§ 7º Os pagamentos de precatórios somente ocorrerão após prévia compensação de valores nas hipóteses em que o credor originário possuir débitos inscritos em dívida ativa da respectiva Fazenda Pública:*

*I – com execução fiscal não embargada; ou*

*II – com trânsito em julgado de sentença favorável à Fazenda Pública em embargos à execução fiscal.*

Sobre essa redação há dois importantes apontamentos a fazer.

Primeiramente, sabe-se que está em curso acelerado um conjunto de projetos de lei que pretende alterar o processo civil brasileiro e, com

ênfase, o processo de execução. Entre as medidas em estudo está a extinção do próprio processo de execução, ou, alternativamente, a imposição de fundas alterações a ele, entre elas a eliminação dos embargos à execução. Nesse quadro, é extremamente desaconselhável que haja previsão constitucional acerca dos embargos à execução fiscal. Pode-se chegar à situação de se ter na Constituição uma referência a uma figura recursal não mais existente na legislação infraconstitucional, propiciando uma delicadíssima situação interpretativa de aproximação de outras figuras recursais correlatas.

O segundo ponto versa sobre a má redação do dispositivo. A passagem *Os pagamentos de precatórios somente ocorrerão após prévia compensação de valores nas hipóteses em que...* leva a conclusões dúbias:

- a) Não existindo as referidas situações de embargos à execução fiscal, o pagamento de precatórios ocorrerá após a prévia compensação de valores;
- b) Existindo tais embargos, não haverá pagamento após prévia compensação, mas: a) haverá pagamentos sem compensação; ou b) não haverá pagamentos.

É deficiente a técnica da negação sobre negação, por retirar clareza e fluidez do texto. Como está, a enigmática redação certamente poderá se prestar a manobras hermenêuticas paralisantes dos processos de pagamentos dos precatórios, como já tentado e feito por diversas vezes nos regimes constitucionais já experimentados sobre o sistema, desde 1988.

Urge a imposição de profunda alteração redacional no dispositivo, atribuindo-se-lhe um mínimo de clareza e, principalmente, revelando com nitidez a vontade real do legislador constituinte.

## **2. Sobre o novo art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**

Preliminarmente, cabe recuperar a moldura constitucional hoje existente ao regime de pagamento dos precatórios.

### **2.1. Art. 33 do ADCT**

Determina o parcelamento em até oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, para pagamento em prestações anuais, iguais e sucessivas.

Esse sistema é aplicável aos créditos relativos a precatórios pendentes de pagamento na data de promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988), incluindo o remanescente de juros e correção monetária de precatórios já pagos ou pagos parcialmente. São excetuados os créditos de natureza alimentar.

## **2.2. Art. 78 do ADCT**

Determina o parcelamento em até dez anos, a partir da data de promulgação da Emenda 30 (13 de novembro de 2000), para pagamento em prestações anuais, iguais e sucessivas, dos créditos decorrentes:

- de precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda 30;
- de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

São excetuados:

- os créditos de pequeno valor;
- os de natureza alimentícia;
- os já parcelados na forma do art. 33;
- os que já tiveram seus recursos liberados ou depositados em juízo.

Combinados os dois modelos (pois o art. 78 restaura expressamente a validade do sistema do art. 33), tem-se que estão excluídos dessas previsões:

- a) os créditos de natureza alimentícia,
- b) os créditos de pequeno valor, sujeitos a pagamento direto;
- c) os créditos relativos a ações ajuizadas após 31 de dezembro de 1999.

Além disso, deve ser registrado, por fundamental à análise dos modelos, que nem o primeiro, nem o segundo sistema de parcelamento foram cumpridos de maneira rigorosa, havendo, portanto, um largo estoque de precatórios parcelados e cujas parcelas não foram pagas.

O § 10 do novo art. 95 que se pretende ao ADCT determina:

*§ 10 Os precatórios parcelados na forma do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamentos ingressarão automaticamente no regime especial de pagamentos de acordo com o valor consolidado das parcelas não pagas relativas a cada credor.*

A expressão *os precatórios parcelados...e ainda pendentes de pagamento* pode designar tanto apenas as parcelas vincendas quanto estas e as vencidas e ainda não quitadas.

Por uma ou outra interpretação, resulta que **as parcelas não pagas** relativas ao sistema do art. 33 do ADCT e as referidas acima, vão se situar na possibilidade aberta pelo *caput* do novo art. 95. Nesse dispositivo lê-se que *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar, por ato do Poder Executivo...* Não havendo essa opção – a ser feita pela entidade devedora, registre-se, muitas das quais tem reiteradamente demonstrado não ter qualquer interesse na quitação desse monumental passivo -, tais credores ficarão sumariamente excluídos de qualquer benefício que advenha do novo sistema que se pretende.

Se se adotar, para interpretar o § 10 do art. 95 pretendido, a interpretação restritiva, de que a inserção automática no regime especial é dirigida apenas às parcelas vincendas (*...parcelas não pagas...*), somar-se-á a esses créditos descobertos também todas as parcelas já vencidas, relativas ao segundo parcelamento, e ainda não adimplidas pelas Fazendas Públicas.

O esvaziamento do sistema fica, então, evidente.

Com essas considerações preliminares, passamos ao exame tópico dos dispositivos que se pretendem vir a compor o novo artigo transitório.

### **3. Sobre o novo art. 95 do ADCT**

#### **3.1. O *caput* do novo art. 95**

Há deficiências evidentes na redação proposta.

O regime especial de pagamentos dos precatórios é formulado claramente como uma opção às Fazendas devedoras (...*poderão optar, por ato do Poder Executivo...*). Basta que essa opção **não seja feita** para que todos os credores, exceto os beneficiados pela inclusão automática do § 10, já referido acima (e que admite interpretação restritiva), fiquem completamente à margem de qualquer benefício que o novo modelo eventualmente contenha.

Não importa qual efetivo ou necessário seja o sistema que o Congresso Nacional venha a montar para o regime especial que se pretende, basta que a entidade federativa devedora não faça a referida opção para que tudo fique exatamente como está, caindo a Emenda à Constituição em que eventualmente se converta a PEC nº 12 num vazio e numa inocuidade absolutas.

A base de cálculo dos recursos que serão destinados ao regime especial é o conceito de despesas primárias líquidas. Embora essa definição seja encontrável no § 1º do art. 1º do projeto de lei que acompanhou originalmente a proposta de emenda constitucional, deve ser registrado que:

a) **absolutamente nada** garante que o Congresso Nacional, ao deliberar sobre os termos de tal projeto de lei, vá **manter a definição veiculada**. Basta uma modificação conceitual mais restritiva para inviabilizar qualquer pretensão à efetividade do novo sistema;

b) **absolutamente nada** garante que a tramitação do projeto de lei referido vá receber do Congresso a mesma atenção que a presente proposta de Emenda à Constituição. Como o conceito de despesas primárias líquidas é central ao novo sistema, por ser a fonte dos recursos do regime especial, todo o sistema a ser inaugurado pelo novo art. 95 classificar-se-á como **norma constitucional de eficácia limitada**, ou seja, **inerte de efeitos** até que seja publicada a lei que disponha sobre as conceituações;

c) Os termos, condições e prazos do novo sistema serão, todos, definidos por lei federal. Sem tais definições, por nucleares ao regime especial, **todo o modelo fica completamente paralisado**, engessado, aguardando a regulamentação. Pode-se afirmar com absoluta correção a **completa inocuidade** da eventual Emenda Constitucional em que se transforme a proposição até que sejam finalizadas as referidas leis.

### 3.2. O § 1º do art. 96 do ADCT

A redação consagra que *os recursos aplicados no pagamento de precatórios serão equivalentes...* Não há nenhuma referência ao regime especial. Embora se possa chegar a essa conclusão pela interpretação sistemática do novo dispositivo, a prática recente demonstra à saciedade que as Fazendas devedoras agarram-se a todo e qualquer argumento para esquivarem-se do pagamento. A redação, como está, poderá ser interpretada como relativa a qualquer pagamento de precatório. Embora essa linha interpretativa seja juridicamente frágil, a cautela no trato normativo do tema recomenda, enfaticamente, que todas as alternativas interpretativas laterais sejam objetivamente fechadas.

### 3.3. Os §§ 2º, 3º e 4º

A redação do sistema de distribuição dos recursos está satisfatória e clara. A anotar, apenas, a inexistência de previsão objetiva sobre o responsável pela movimentação da *conta especial* referida no § 3º. O sistema aponta para o Executivo, o que pode ser desaconselhável por representar mais um entrave possível à liberação dos recursos. Contrária, também, o sistema da Emenda 30, que determinou a alocação dos recursos ao Poder Judiciário. Cremos na necessidade de um desenvolvimento melhor para esse aspecto.

### 3.4. Os §§ 5º e 6º

O regramento do leilão de precatórios é **claramente insatisfatório**. As regras de habilitação, a funcionalidade, a avaliação das propostas, os critérios de seleção dos lances vencedores e a possibilidade de decomposição ou de competição por parcelas ideais do total devido devem ser claramente definidos no corpo da própria Emenda.

### 3.5. Os §§ 7º e 8º

A definição dos critérios para a composição da fila única de precatórios a serem quitados deixa claro que os pagamentos serão feitos em ordem crescente dos valores atualizados **sempre com prioridade aos de menor valor, independentemente da data de apresentação**. Como a alocação de valores será anual, na lei orçamentária, com dois depósitos por

ano, e admitida, por lógica, a possibilidade de inscrição de novos débitos a cada exercício, é razoável a conclusão de que o sistema é montado para pagar os pequenos credores, pelo menos nos primeiros anos que se seguem ao início de funcionamento efetivo do sistema.

### **3.6. O § 9º**

O dispositivo cuida de remover a intervenção federal como possibilidade de coação do ente federativo que negue os pagamentos devidos em precatórios. A previsão é de pouca utilidade. A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (v.g. a IF nº 2915, de 3.2.2003) já vem negando a intervenção federal no caso de não alocação suficiente de recursos para saldar precatórios.

Afasta-se, também, a incidência do sistema geral do art. 100, a definição de crédito de natureza alimentícia, a consignação de valor ao Poder Judiciário e a possibilidade de seqüestro de quantia, a vedação de expedição de precatório complementar ou suplementar e de fracionamento, repartição ou quebra do valor de execução e a possibilidade de definição diferenciada do pequeno valor para fins de pagamento direto.

O afastamento do regime geral, constante no art. 100, *caput*, elimina, como uma de suas conseqüências, a preferência cronológica dos créditos de natureza alimentícia. A eliminação da definição constitucional, constante do § 1º-A, reforça esse objetivo. Não haverá preferência aos créditos alimentícios nem nos leilões, nem na fila única.

A eliminação da ordem de consignação dos valores orçamentários relativos a precatórios ao Poder Judiciário reforça a conclusão de que se pretende a alocação, novamente, ao Poder Executivo. A possibilidade de seqüestro de quantia, existente nesse § 2º, é retomada pelo projeto, no § 11, de onde se conclui que o objetivo foi, realmente, permitir ao Executivo a retomada do controle do processo.

O afastamento da incidência do § 4º do art. 100, que veda a expedição de precatório complementar ou suplementar, e, igualmente, o fracionamento, repartição ou quebra de valor de execução, sinaliza a possibilidade de o regime especial vir a adotar essas medidas. O § 13 do novo

art. 95 prevê, expressamente, embora de maneira tímida, a possibilidade de *desmembramento*.

A eliminação da possibilidade de fixação diferenciada de pequenos valores (art. 100, § 5º), variável com as diferentes capacidades financeiras das entidades federativas devedoras, mas não a do pagamento direto dos créditos de pequeno valor (art. 100, § 3º), indica uma tentativa de adoção de pequeno valor nacionalmente unificado. Esse resultado atenta contra o próprio regime especial e contra a lógica do sistema de precatórios. É inviável a adoção de um *pequeno valor* nacional, à vista das diferentes realidades econômicas dos entes devedores. A previsão precisa ser revista. Essa conclusão – da possibilidade de pagamento direto, sem precatório, como exceção à unicidade do regime especial - é reforçada pelo que consta no § 14 do texto da proposição.

### **3.7. O § 11**

Restaura-se aqui a possibilidade de seqüestro de quantia relativa à vinculação estabelecida no § 1º. O valor seqüestrado deverá ser depositado na conta especial prevista no § 3º e será, por isso, manuseado pelo próprio Chefe do Poder Executivo que negou a liberação tempestiva dos recursos.

### **3.8. O § 12**

A previsão de que o Chefe do Executivo responderá por crime de responsabilidade é historicamente inócua. Esse processamento é feito em ambiente político, e a possibilidade de uma punição efetiva é bastante remota.

### **3.9. O § 13**

A redação desse dispositivo necessita de grande revisão. O desmembramento admitido está timidamente lançado e deve ser mais bem explorado, indicando, por exemplo, se tal desmembramento é possível tanto aos leilões quanto à fila única.

Embora uma interpretação livre conduza à conclusão de que o dispositivo parece cuidar de desmembramento de precatório que tenha um conjunto de credores, em litisconsórcio, são poucos os elementos a firmar essa conclusão.

Há que se estabelecer uma redação clara que leve à possibilidade de habilitação, por credores individuais, de parcelas do total do crédito, tanto nos leilões quanto na fila única.

### 3.10. O § 14

A prescrição deixa claro que o sistema de pagamento direto, sem precatório, sobrevive ao regime especial. Havendo desmembramento do valor do crédito, a análise da sujeição ou não ao regime de precatório será feita a partir do valor original, do total devido.

### 3.11. O § 15

A previsão é abusiva. A compensação tributária é um dos instrumentos de recuperação do valor devido pelo Poder Público ao credor em precatório. Sujeitar essa compensação ao *critério do ente da federação*, ou seja, ao devedor, é uma violência contra direitos constitucionais do credor e contra a lógica mais rasa. Somando-se essa previsão à faculdade do *caput* do art. 95, o quadro é de ofensa aos direitos constitucionais do credor das Fazendas Públicas.

Temos para nós que urge atribuir auto-executoriedade e eficácia plena à possibilidade de compensação de créditos.

### 3.12. O § 16

A exclusão de incidência de juros compensatórios é questão complexa, cujo trato inadequado pode resultar em prejuízos aos direitos dos credores. O Supremo Tribunal Federal afasta a sua incidência nos precatórios relativos às desapropriações, afirmando que *excluem-se os juros moratórios e compensatórios do pagamento de* <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=precat%F3rios+e+juros+compensat%F3rios&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - [h1http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=precat%F3rios+e+juros+compensat%F3rios&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/](http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=precat%F3rios+e+juros+compensat%F3rios&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/) - [h3precatórios decorrentes de desapropriação, realizado conforme o art. 33 do ADCT, contanto que se observem as épocas próprias dos vencimentos das prestações. Os juros moratórios são cabíveis nos casos de inadimplência da Fazenda Pública no pagamento do parcelamento previsto no art. 33 do](http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=precat%F3rios+e+juros+compensat%F3rios&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/)

ADCT. (RE 155.979/SP, de 23.02.2001; RE 400.413-AgR/SP, de 8.11.2004; e RE 459057, de 08.11.2005).

### **3.13. O art. 3º**

Já nos posicionamos contra qualquer remissão à legislação ordinária. A Emenda, e o sistema que ela veicula, devem ser clara e inequivocamente auto-executáveis.

### **3.14. O art. 4º**

O dispositivo limita-se a regular o retorno do sistema de pagamentos de precatórios ao regime geral do art. 100, com vedação de nova instituição do regime especial. Aqui, vê-se a necessidade de fixação de prazo, de sorte a não perenizar o sistema especial.

### **3.15. O art. 5º**

A fixação de prazo para a adesão ao regime especial, contraposta à faculdade de o Executivo o fazer, existente no *caput* do art. 95, não melhora em nada a expectativa do credor, já que do silêncio da entidade devedora ao cabo dos 180 dias estabelecidos depreender-se-á a opção pela manutenção do modelo atual.

Anote-se que o curso do prazo inicia-se não da publicação da Emenda Constitucional, mas da publicação da lei federal que a venha regulamentar, jogando para um futuro incerto a utilização do sistema.

À vista de todo o exposto, tem-se, pelas razões e argumentos sistêmicos e jurisprudenciais colacionados, que:

1. O sistema de regime especial de pagamento de precatórios admite melhorias pois, como está posto, pode vir a se somar a outras iniciativas não efetivas sobre a questão dos débitos de precatórios, pelo que demonstrado.
2. A idéia de um fila única de pagamentos e dos leilões de valores tem méritos e merece uma análise mais cuidadosa, no sentido de seu aperfeiçoamento. Bem desenhada, poderá se converter em um

instrumento efetivo na recuperação de créditos contra as Fazendas Públicas recalcitrantes nos pagamentos dos seus débitos judicialmente assentados.

3. São elementos centrais a serem eliminados:

- a) qualquer referência a **faculdades ou possibilidades executivas** na adoção do sistema, por, pela negativa, poder inviabilizar qualquer efeito positivo que se pretenda;
- b) qualquer remissão à **regulamentação por legislação ordinária**, tanto nas questões conceituais quanto operacionais ou procedimentais, já que a mora do Legislativo gerará fatalmente a imprestabilidade de qualquer mecanismo idealizado para beneficiar os credores ou dar efetividade ao sistema de precatórios;
- c) o **poder de o Chefe do Poder Executivo gerenciar o sistema e adotar decisões** dentro dele, dado que, como devedor, seu interesse no desembolso é evidentemente pequeno.

Como dito acima, existe claramente a necessidade de ser dada uma resposta efetiva aos credores de precatórios das Fazendas Públicas, e a tramitação da presente proposição oferece o momento e o argumento necessários a isso. O atual regime constitucional, apesar de alterado por duas vezes, ainda não apresenta funcionalidade que homenageie o Estado de Direito. Apesar de a proposição que temos sob exame não responder adequadamente aos desafios e fragilidades do sistema, as linhas gerais que lança são utilizáveis, e, demais disso, a proposta em si cria para o Parlamento Nacional o momento apropriado a solver essa dolorosa chaga no modelo constitucional brasileiro vigente.

Demais disso, ao longo da análise elaborada por esta relatoria, de inúmeras reuniões que realizamos com os segmentos diretamente interessados no assunto e da leitura atenta das dezenas de sugestões que recebemos, resultou a necessidade de alterações importantes também na parte permanente da Carta da República, vertendo para o art. 100 novas previsões e novos instrumentos. O alcance dessas alterações nos motivou a reescrever

novamente todo o dispositivo, inserindo as mudanças que nos pareceram necessárias.

Quanto às proposições de nºs 1, de 2003; 29, de 2005; e 61, de 2005, apensadas, serão elas atendidas em parte no substitutivo abaixo.

No que tange às proposições de nº 23, de 2003; e 11, de 2005, as quais pretendem limitar o aporte de recursos financeiros para gastos com precatórios, no orçamento, cremos na sua inconstitucionalidade, por entender que a dotação orçamentária para pagamento de precatórios deve corresponder ao valor devido, sob pena de se vulnerar a coisa julgada e agredir, institucionalmente, os direitos constitucionais dos credores das Fazendas Públicas.

A PEC nº 51, de 2004, por seu turno, que estabelece novas hipóteses de seqüestro de quantia para pagamento de precatórios, está também atendida em parte nos termos do substitutivo que a seguir propomos.

Foram apresentadas emendas ao texto.

A emenda nº 1 oferece nova redação ao § 2º do art. 1º, alterando a idade de 65 para 60 para aqueles que terão preferência sobre os demais débitos de precatórios (idosos), bem como alterando o conceito e o método de cálculo do valor máximo de precatório a ser pago no caso em questão. Essa emenda melhora a situação dos idosos face ao recebimento de suas dívidas em precatórios. Assim, temos para nós que merece acatamento, embora parcial, já que a mediana é um valor estatístico de difícil mensuração. Portanto, ao invés da mediana optamos pela fixação do valor máximo de três vezes o valor da Obrigação de Pequeno Valor – OPV.

A emenda nº 2 oferece nova redação ao § 6º do art. 1º, determinando que, para o seqüestro nas contas das Fazendas Públicas, seria necessária a ocorrência de apenas uma das condições citadas, ao invés das duas simultaneamente. Tais condições seriam a quebra da ordem e a não-alocação orçamentária. O aperfeiçoamento da redação impõe o acatamento da emenda.

A emenda nº 3 oferece nova redação ao § 7º do art. 1º do Substitutivo, acrescentando que o Presidente do Tribunal competente também

deveria ser responsabilizado civil e funcionalmente. O objetivo seria apenas explicitar as responsabilidades da Autoridade. Somos pela dispensabilidade da emenda e, por conseguinte, pela sua rejeição.

A emenda nº 4 oferece nova redação ao inciso II, § 1º, do art. 2º, reduzindo o prazo de parcelamento de quinze para dez anos e incluindo a preposição “até” para dar flexibilidade ao ente da federação que quiser parcelar em prazo menor que o proposto. Somos pela aprovação parcial da emenda.

A emenda nº 5 oferece nova redação ao § 2º do art. 2º do Substitutivo, apresentando apenas dois percentuais da Receita Corrente Líquida, o de 2% e o de 1,5%. O Substitutivo divide tais percentuais por classes. As classes foram determinadas de acordo com a relação estoque de precatório sobre a Receita Corrente Líquida – RCL. Somos pela rejeição da emenda, já que o escalonamento previsto é resultado de criteriosas análises e de convergência consensual entre, principalmente, as Fazendas devedoras.

A emenda nº 6 oferece nova redação ao § 8º do art. 2º, sugerindo a volta da ordem cronológica para o regime especial, ao invés da ordem do menor para o maior valor. Nossa posição é pelo acolhimento parcial da emenda, mediante a nova redação aos incisos II e III desse parágrafo.

A emenda nº 7 oferece nova redação ao § 17 do art. 2º do substitutivo, restringindo o regime especial de pagamento de precatórios apenas ao estoque da data da publicação da referida Emenda Constitucional. Com intuito de não perpetuar o acúmulo de débitos em forma de precatórios, acreditamos ser pertinente aprovar parcialmente a emenda nº 7, acrescentando a data de quinze anos.

A emenda nº 08, do Senador Antônio Carlos Valadares, estabelece que a conta especial da União seja gerida pelo Conselho da Justiça Federal. Essa emenda se torna inócua face ao *caput* do artigo, que não inclui a União no regime especial. Somos, por isso, pela rejeição.

A emenda nº 9, também do Senador Antônio Carlos Valadares, estabelece que se dê aos títulos executivos extrajudiciais, como cheques e notas promissórias, o mesmo tratamento dos precatórios, para que a posse dos mesmos seja bastante para habilitar o credor da Fazenda Pública a receber o

seu crédito, sem a sujeição do título executivo extrajudicial à conversão em título executivo judicial. A sugestão impõe profunda alteração no sistema, quebrando a linha condutora da proposição. Somos, por isso, pela rejeição.

As subemendas de autoria do Senador João Tenório sugerem a mudança no índice utilizado na correção dos precatórios do índice oficial da caderneta de poupança para o índice utilizado na correção dos créditos tributários. Manifestamo-nos pela rejeição, por alterarem o cláusula já discutida e pactuada no âmbito dos trabalhos da relatoria.

A emenda nº 10, dos Senadores Eduardo Azeredo, Osmar Dias e Flexa Ribeiro, propõe a redistribuição dos valores relativos ao regime especial. Pela sugestão, 50% serão destinados ao pagamento de precatórios por meio de leilão, 30% deverão ser utilizados para quitação por ordem crescente de valor, e os derradeiros 20% para pagamento de precatórios em ordem cronológica.

A emenda nº 11, do Senador Álvaro Dias, propõe novas hipóteses de aporte de recursos para a satisfação de precatórios. Manifestamo-nos pelo acolhimento parcial dessa emenda, relativamente aos recursos oriundos dos depósitos judiciais, venda de imóveis e execução de dívida ativa.

A emenda nº 12, do Senador Álvaro Dias, propõe diversas alterações ao modelo erigido, principalmente a conversão em títulos públicos endossáveis. Como essa proposta configura funda alteração na linha condutora da presente proposição, a exigir lenta e cuidadosa maturação, somos pela sua rejeição.

A emenda nº 13, do Senador Álvaro Dias, pretende permitir à União e aos Estados condicionarem a entrega de recursos ao cumprimento das prescrições constantes do art. 100, §§ 1º e 5º, e ao pagamento de obrigações decorrentes das operações de crédito contraídas através da Secretaria do Tesouro Nacional para liquidação dos precatórios judiciais. Somos contrários à aprovação da emenda, por possibilitar a retenção de recursos pela União e pelos Estados, em desfavor dos Estados e Municípios.

A emenda nº 14, do Senador Valter Pereira, altera o inciso I, do §2º do art. 96, do Ato das Disposições Constitucionais, inserido pelo art. 2º do Substitutivo. O objetivo dessa emenda é diminuir os intervalos entre os

percentuais de estoque de precatórios e de suas respectivas classes. Entretanto, os intervalos sugeridos são considerados muito estreitos e diminuí em alguns casos o volume de recursos destinado a pagamento de precatórios. Somos contrários à aprovação dessa emenda.

A emenda nº 15, do Senador Demóstenes Torres, altera o § 7º do art. 96, do ADCT, aloca 60% dos recursos para juízos conciliatórios judiciais e 40% para pagamento do devido pela ordem cronológica. O objetivo é a eliminação do sistema de leilão. O assunto já foi amplamente debatido por esta relatoria, ao longo de audiências públicas a que procedemos. O modelo adotado pelo substitutivo respeita os acordos já feitos em juízos. Nossa posição é pelo acatamento parcial da emenda, com referência à parcela de 20% dos recursos já destinados à ordem cronológica para a satisfação dos acordos, mantendo coerência com outra emenda à qual já nos manifestamos favoravelmente.

Finalmente:

- a) reforçamos a idéia de uma data limite de pagamento, definindo, mesmo para o regime especial, o prazo máximo de quinze anos, conforme o § 17 do art. 2º;
- b) veiculamos a previsão da possibilidade de retenção dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, e sua utilização direta para pagamento de precatórios, no caso de desrespeito ao regime especial ou ao sistema de pagamento do art. 100.

Em face do exposto, manifestamo-nos pela aprovação total das emendas 2 e 10; pela aprovação parcial das emendas nº 1, 4, 7, 11 e 15; e pela rejeição das emendas nº 3, 5, 6, 8, 9, 12, 13 e 14 e, igualmente, pela rejeição das subemendas do Senador João Tenório.

### **III - VOTO**

Somos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2006, e das emendas acima referidas, com prejuízo das demais que tramitam apensadas, nos termos do seguinte substitutivo:

**EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 12, DE 2006**  
(substitutivo)

Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

*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.*

*§ 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.*

*§ 2º Os precatórios alimentícios cujos titulares tenham sessenta anos de idade ou mais serão pagos com preferência sobre todos*

*os demais débitos, até o valor equivalente ao três vezes do fixado em lei para os fins do § 3º deste artigo, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.*

*§ 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.*

*§ 4º Para os fins do § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas.*

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

*§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequianda 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 seqüestro da quantia respectiva.*

*§ 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.*

*§ 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 os §§ 2º e 3º deste artigo.*

*§ 9º Será realizada, no momento do pagamento efetivo de precatório, independentemente de regulamentação, a compensação de créditos em precatórios com débitos líquidos e certos constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, os quais se anularão até o ponto em que se compensarem, considerando-se líquidos e certos, para os fins deste dispositivo, os débitos inscritos em dívida ativa que:*

*I – não tenham sofrido impugnação administrativa ou judicial; ou que*

*II – contestados, já tenham tido a impugnação administrativa ou judicial decidida.*

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

*§ 11. A correção de valores de precatórios pendentes de pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de correção e percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.*

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

*Art. 96. 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 esse período, farão esses pagamentos pelo regime especial instituído por este artigo, sem prejuízo do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 100 desta Constituição e dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.*

*§ 1º As entidades sujeitas ao regime especial de que trata este artigo optarão:*

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

*II – pela adoção do regime especial pelo prazo de até doze anos, caso em que o percentual a ser depositado em conta especial corresponderá, anualmente, ao saldo dos precatórios devidos, em seu valor real, em moeda corrente, acrescido do índice oficial de correção e percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restante de regime especial de pagamento.*

*§ 2º Para saldar os precatórios pelo regime especial, as entidades federativas devedoras depositarão anualmente, em conta especial criada para tal fim, valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, sendo que esse percentual, calculado no momento da opção pelo regime e fixo até o final do prazo a que se refere o § 17 deste artigo, será :*

*I – para Estados e para o Distrito Federal:*

*a) de no mínimo 0,6% (seis décimos por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a até 10% (dez por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora;*

*b) de no mínimo 0,8% (oito décimos por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a mais de 10% (dez por cento) e até 15% (quinze por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora;*

*c) de no mínimo 1,5% (um e meio por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a mais de 15% (quinze por cento) em até 20% (vinte por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora;*

*d) de no mínimo 2 % (dois por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a mais de 20% (vinte por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora.*

*II – para Municípios:*

*a) de no mínimo 0,6% (seis décimos por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a até 10% (dez por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora;*

*b) de no mínimo 0,8% (oito décimos por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a mais de 10% (dez por cento) e até 15% (quinze por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora;*

*c) de no mínimo 1% (um por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a mais de 15% (quinze por cento) e até 20% (vinte por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora;*

*d) de no mínimo 1,5 % (um e meio por cento) se o estoque de precatórios pendentes corresponder a mais de 20% (vinte por cento) do total da receita corrente líquida da entidade devedora.*

*§ 3º Além dos valores referidos no § 1º, II, e § 2º, deste artigo, as entidades federativas devedoras depositarão anualmente na conta especial, para pagamento de precatórios pelo regime especial:*

*I – no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do estoque e do fluxo de depósitos judiciais tributários liberados pelo agente financeiro;*

*II – no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor resultante da alienação de imóveis afetados ao patrimônio da entidade federativa devedora;*

*III – no mínimo 20% (vinte por cento) do valor advindo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, resultante das execuções fiscais para cobrança de sua dívida ativa.*

*§ 4º Define-se receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, apurado somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 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 citada no § 9º do art. 201 desta Constituição Federal.*

*§ 5º As contas especiais de que tratam os § 1º, II, e § 2º serão movimentadas pelos Tribunais de Justiça dos Estados devedores e do Distrito Federal.*

*§ 6º Os recursos depositados nas contas especiais de que tratam os § 1º, II, e § 2º não poderão retornar para livre movimentação pela entidade federativa devedora.*

*§ 7º Cinquenta por cento, no mínimo, dos recursos de que tratam os § 1º, II, § 2º e § 3º 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.*

*§ 8º Os recursos de que tratam os § 1º, II, § 2º e § 3º deste artigo serão distribuídos da seguinte forma:*

*I – 50% (cinquenta por cento) serão destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;*

*II – 30% (trinta por cento) serão destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do inciso anterior, em ordem crescente de valor;*

*III – 20% (vinte por cento) serão destinados a pagamento de precatórios não quitados na forma dos incisos anteriores, em ordem cronológica de apresentação, e de acordos em juízos conciliatórios firmados até a data de promulgação dessa Emenda.*

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

*I – serão realizados por meio de sistema eletrônico administrado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários, e por esta regulamentados;*

*II – admitirão a habilitação de precatórios, ou parcela de cada precatório indicada pelo credor, em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza;*

*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 quantas comportadas pelo 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 ou do maior percentual de deságio;*

*VIII – o mecanismo de formação de preço constará nos editais publicados para cada leilão, que deverão ser submetidos à prévia aprovação da Comissão de Valores Mobiliários;*

*§ 10. 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 consolidado das parcelas não pagas relativas a cada precatório.*

*§ 11. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam os §§ 1º, II; 2º; 3º e 7º deste artigo:*

*I – haverá o seqüestro de quantia nas contas da entidade devedora, por ordem do presidente do Tribunal referido no § 5º, até o limite do valor não liberado;*

*II – constituir-se-á, em favor dos credores de precatórios contra a entidade devedora, direito líquido e certo, auto-aplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor será automaticamente liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora, até onde se compensarem;*

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

*IV – a entidade devedora não poderá contrair empréstimo externo ou interno enquanto não regularizar a liberação dos recursos referidos;*

*V – a entidade devedora ficará impedida, enquanto perdurar a omissão, de receber transferências voluntárias;*

*VI – a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de*

*Participação dos Municípios, na forma do art. 160, III, da Constituição Federal, e os depositará nas contas especiais referidas no § 1º, devendo sua utilização obedecer ao que prescreve o § 6º, ambos deste artigo.*

*§ 12. 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 ou de parcela desse.*

*§ 13. Os valores dos precatórios pendentes de pagamentos, independentemente de sua natureza, serão corrigidos pelo índice oficial de correção e percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.*

*§ 14. O valor destinado ao pagamento de precatórios pelo leilão previsto no inciso I do § 8º deste artigo será, se não utilizado, empregado na liquidação de precatórios pelo sistema previsto no inciso II do mesmo dispositivo.*

*§ 15. 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, serão considerados, para os fins referidos, em relação à entidade federativa omissa na regulamentação, o valor de:*

*I - quarenta salários mínimos para Estados e para o Distrito Federal;*

*II - trinta salários mínimos para Municípios.*

*§ 16. A entidade devedora que esteja realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial não poderá sofrer seqüestro de valores, exceto no caso de inadimplemento de qualquer das imposições do sistema.*

*§ 17. 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, limitado ao prazo de quinze anos, contados a*

*partir da data de promulgação desta Emenda ou de início do regime.*

Art. 3º A implantação do regime de pagamento criado pelo art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer em até cento e oitenta dias, contados da data de publicação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º A entidade federativa voltará a observar o disposto no art. 100 da Constituição Federal:

I – no caso de opção pelo sistema do inciso I do § 1º do art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, respeitado o prazo máximo de 15 anos, quando o valor dos precatórios devidos for inferior ao dos recursos destinados ao seu pagamento;

II – no caso de opção pelo sistema do inciso II do § 1º do art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, respeitado o prazo máximo de doze anos, quando o valor dos precatórios devidos for inferior ao dos recursos destinados ao seu pagamento;

Art. 5º Fica acrescido ao art. 160 da Constituição Federal o seguinte inciso III:

*Art. 160.....  
.....  
III – ao cumprimento do disposto no art. 100.*

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 18 de junho de 2008.

Senador Marco Maciel, Presidente

Senador Valdir Raupp, Relator