

**Nota Técnica FNP nº 02/2017**

Brasília (DF), terça-feira, 28 de março de 2017.

**Assunto:** definição de valor das parcelas mensais para pagamento de precatórios a partir da Emenda Constitucional nº 94/2016.

**Objetivo:** a presente nota técnica orienta a conduta administrativa e judicial que deve ser adotada pelos municípios na definição do novo valor das parcelas mensais, que deverão ser depositadas para pagamento do estoque de precatórios.

**Ementa da Nota Técnica:**

1. Determinação de Tribunais de Justiça para que municípios depositem valores mensais para pagamento de precatórios a partir da soma de todo o estoque de débitos, dividido pelo número de meses restantes, até se alcançar dezembro de 2020 (48 parcelas).
2. Decisão que viola o novo art. 101 do ADCT, com redação da EC nº 94/2016 e o princípio constitucional da separação de Poderes, na medida em que esbarra na autonomia do Poder Executivo para apresentação do orçamento público.
3. Necessidade de apresentação de plano de pagamentos dos precatórios que contemple, no mínimo, parcelas mensais nunca inferiores ao comprometimento da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014 para cumprimento do art. 101 do ADCT da CR88.
4. Apresentação de Pedido de Providências ao Conselho Nacional de Justiça pela Frente Nacional de Prefeitos para fazer cessar a inconstitucionalidade na determinação de alguns Tribunais de Justiça locais.

**I - HISTÓRICO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE  
PRECATÓRIOS**

Em 15.12.2016 foi editada a nova Emenda Constitucional nº 94, que tem por objetivo o equacionamento do pagamento da dívida de precatórios dos municípios brasileiros, sem prejuízo da prestação de serviços públicos básicos à população.

No entanto, os Tribunais de Justiça de alguns estados federados, ao interpretarem o novo art. 101 do ADCT da Constituição da República, com redação dada pela recente Emenda Constitucional 94/2016, determinaram aos municípios devedores que somem todo o valor de estoque da dívida de precatórios e o dividam em 48 (quarenta e oito) parcelas para se chegar ao valor de cada uma das parcelas restantes para quitação de todo o passivo.

Como essa medida pode inviabilizar as Administrações Públicas Municipais, a Frente Nacional de Prefeitos se insurgiu contra essas decisões junto ao Conselho Nacional de Justiça. E o fez pelas seguintes razões:

A questão do pagamento dos precatórios no direito brasileiro sempre foi envolta em muitas controvérsias. Os credores dos títulos executivos judiciais contra a Fazenda Pública postulam o recebimento de seus créditos de forma célere. Já os entes estatais pretendem que esse pagamento não seja realizado em detrimento da prestação de serviços públicos essenciais à população (saúde, educação, saneamento, segurança pública etc.).

Para satisfazer esses dois interesses, foram promovidos diversos arranjos institucionais. Em verdadeira comunhão de esforços entre os Três Poderes da República, foi publicada a Emenda Constitucional nº 62/2009. Essa Emenda admitiu o pagamento dos precatórios judiciais no curso de 15 anos. Trazendo, ainda, o comprometimento de percentuais da receita corrente líquida dos entes federados com o pagamento dos precatórios judiciais.

A aplicação da Emenda Constitucional 62/2009 vinha satisfazendo todas as partes da relação jurídica. Os credores passaram a ter perspectiva efetiva de recebimento. A Administração Pública Municipal, a seu turno, poderia fazer os desembolsos e executar as demais atividades de interesse público, que lhe é peculiar. Ocorre que, por meio das ADPS Nº 4.425 e 4.357, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Emenda 62/2009, notadamente do prazo de 15 anos para quitação de todos os estoques de precatório. Declarada a inconstitucionalidade da Emenda, voltou-se ao *status quo ante*, retornando o estágio anterior de sequestros de dinheiro público por todo o Brasil.

Após novo esforço político-institucional, veio a lume a Emenda Constitucional 94, de 16.12.2016. A presente Emenda atua em duas frentes. Deixa clara a perspectiva de recebimento de todo o estoque de precatórios até o ano de 2020 (ou seja, pagamento total em 48 meses), em sintonia com decisão do Supremo Tribunal Federal. Contudo, para alcançar esse objetivo foram criados diversos instrumentos que, em seu conjunto, vão conferir as condições de solvabilidade necessárias para que os Entes Federados possam efetivar o pagamento. Esses instrumentos são os seguintes:

- A) Contratação de empréstimo, fora dos limites de endividamento da LRF e demais diplomas legais (art. 100, § 19, da CR88 e art. 101, § 2º, III do ADCT da CR88);
- B) Utilização de 75% dos depósitos judiciais e administrativos realizados nas ações em que os Entes Públicos sejam parte;
- C) Utilização de 10% dos depósitos judiciais privados, ou seja, aqueles realizados nas ações em que o Ente Público não seja parte;
- D) Pagamento em até 05 anos de precatório com valor superior a 15% do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 15 do artigo 100 da CR88;
- E) Realização de acordos diretos, respeitada a redução máxima de 40% do crédito atualizada;
- F) Compensação com débitos de natureza tributária e não tributária que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos em dívida ativa.

Conforme assinalado acima, a ideia central da EC 94, de 15.12.2016, é conjugar o pagamento no prazo estabelecido, com os novos recursos que serão aportados aos cofres públicos com a operacionalização dos novos instrumentos.

## **II - A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA NOVA EMENDA CONSTITUCIONAL 94/2016**

O novo art. 101 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional 94/2016, vem assim redigido:

*“Os Estados, o Distrito Federal e os municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local,*

*sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em **percentual suficiente para a quitação de seus débitos** e, ainda que variável, **nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado** ao Tribunal de Justiça local.”*

A nova regra constitucional traz nova lógica jurídica na tentativa de solucionar os entraves existentes para pagamento de precatórios. Importante destacar as premissas do novo ordenamento constitucional surgido da edição da EC 94/2016:

1ª premissa = cria um marco temporal para quitação de todo o estoque da dívida. Esta deverá ser quitada, integralmente, até o dia 31.12.2020, ou seja, dentro do prazo de 04 anos (48 meses) a contar da entrada em vigor da EC 94/16.12.2015.

2ª premissa = os depósitos deverão ser realizados mensalmente. Acaba, assim, o regime de depósito anual estabelecido pela antiga EC 62/2009.

3ª premissa = instituiu-se um piso mínimo para as 48 parcelas mensais, a saber, a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014. Logo, as parcelas poderão ser variáveis.

4ª premissa = estabeleceu-se um plano de pagamento a ser apresentado, anualmente, pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário.

Da leitura do texto constitucional percebe-se que a única regra que trata do valor das parcelas a serem depositadas é a que cria o piso mínimo de comprometimento da Receita Corrente Líquida entre o período de 2012 a 2014.

A Constituição não diz em nenhum momento que o Município devedor deve somar todo o valor de estoque da dívida de precatórios e dividi-lo em 48 (quarenta e oito) parcelas, para se chegar ao valor de cada uma das parcelas restantes para quitação de todo o passivo.

Não é por outra razão que o novo art. 101 do ADCT diz claramente que as parcelas são variáveis. E são variáveis para que o Ente Federado Municipal possa atender a três requisitos:

Primeiro: Se programar financeiramente para pagar toda a dívida dentro de 48 meses. O controle dessa programação será realizado pelo Poder Judiciário ao analisar o plano de pagamento do Ente Federado Devedor;

Segundo: Cumprir todos os requisitos para que possa acessar os novos instrumentos jurídicos criados pela EC 94/2016, destacando-se a contração de empréstimo junto a instituições financeiras.

Terceiro: continuar prestando regularmente serviços públicos essenciais de sua competência. Isso somente é possível a partir do cumprimento do plano de pagamentos, que deverá ser feito tendo em vista o acesso gradativo aos novos instrumentos de pagamento criados pela EC 94/2016.

A ideia central do novo art. 101 do ADCT baseia-se na apresentação pelo devedor de um plano de pagamentos que contemplará o acesso gradativo aos novos recursos financeiros criados pela EC 94/2016. Assim, o Município pode iniciar o pagamento com parcela não inferior à média de comprometimento da RCL para os anos de 2012 a 2014. Posteriormente, pode acessar empréstimo, dando como garantia seu Fundo de Participação, aumentando assim o valor das parcelas. A tendência é que se inicie com o valor de parcela próxima à média de comprometimento da RCL 2012/2014, e que se venha ampliando esses valores paulatinamente até dezembro de 2020, momento no qual a dívida deve ser totalmente quitada.

A EC 94/2016 não deixa espaço para outra interpretação. Com efeito, não se pode deduzir da expressão “*percentual suficiente para a quitação dos seus débitos*”, que o valor da parcela será extraído da divisão do total do estoque da dívida de precatórios pelo valor de meses restantes até se alcançar dezembro de 2020. Essa interpretação somente seria possível se o novo art. 101 do ADCT viesse assim redigido:

*“Os Estados, o Distrito Federal e os municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 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 o valor da parcela apurado a partir da soma do total de estoque de precatórios e sua divisão pelo número de meses restantes até se alcançar o mês de dezembro de 2020.”*

O novo art. 101 do ADCT cria a figura jurídica do Plano de Pagamentos. Esse plano deve ser apresentado anualmente pelo Município ao Poder Judiciário.

Caso o valor da parcela pudesse ser encontrado a partir da soma do total de estoque de precatórios e sua posterior divisão pelo número de meses restantes até se alcançar o mês de dezembro de 2020 que utilidade teria a apresentação de um plano de pagamentos. Para que serviria o planejamento dos pagamentos se os valores já são todos eles anteriormente definidos pela autoridade judiciária.

Quando os tribunais de justiça locais notificam os Entes Federados a promover o depósito de valores na proporção acima descrita estão retirando toda a eficácia do texto constitucional que criou a figura jurídica do plano de pagamentos. Com efeito, interpretar o novo art. 101 do ADCT desta forma é contrariar a manifesta intenção do constituinte derivado.

O conjunto dos instrumentos jurídicos criados pela EC 94/2016 indica claramente que o plano de pagamentos deve levar em conta o acesso dos Entes Federados aos novos recursos criados (exemplo: empréstimo, depósitos judiciais etc.). Todavia, até que esses valores sejam acessados, deve depositar parcela nunca inferior à média do comprometimento da RCL entre 2012 e 2014.

A apresentação do plano de pagamentos se assenta na autonomia orçamentária do Poder Executivo, já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's nº 4357 e 4425 que tratou da constitucionalidade das Emenda Constitucional 62/2009.

Dos novos instrumentos jurídicos criados para que os Entes Federados possam fazer o pagamento dos precatórios até dezembro de 2020, cumpre destacar a contratação de empréstimo fora dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e sem necessidade de prévia autorização pelo Senado Federal, permitindo, ainda, que se dê em garantia dos valores recebidos o Fundo de Participação dos municípios.

Ao afastar os limites da LRF o constituinte claramente afrouxou as regras que sempre travaram o endividamento dos Entes Federados. Do mesmo modo, ao abrir exceção ao uso do Fundo de Participação como garantia, criou condições de mercado para que se possa contrair empréstimos, pois afastou a maior fonte de dificuldades para a contratação de empréstimo pelo Poder Público, a saber, a concessão de garantia firme.

Diante desse contexto, não se pode sequestrar verbas dos Entes Federados que apresentaram seus planos de pagamentos indicando parcela de comprometimento da média da RCL entre 2012/2014.

### III - CONCLUSÃO

Em conclusão, para que o Município cumpra as diretivas trazidas do novo ordenamento constitucional, recomenda-se:

1º) Para cumprimento da nova EC 94/2016 devem os municípios apresentar seu plano de pagamentos para o ano de 2017, nos termos do novo art. 101 do ADCT da CR88.

2º) O plano de pagamentos deve levar em consideração o depósito mensal de valores, nunca inferiores, à média de comprometimento da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014.

3º) Na medida em que o Município angariar novos recursos decorrentes dos novos instrumentos jurídicos criados pela EC 94/2016, deve apresentar plano de pagamentos com aumento do valor das parcelas mensais.

4º) A decisão que será proferida no pedido de providências apresentado pela FNP no Conselho Nacional de Justiça produzirá efeitos para todos os municípios brasileiros. Há que se aguardar a apreciação do pedido liminar formulado para que não haja sequestro de verba pública dos municípios que tenham apresentado o plano de pagamentos na forma acima estabelecida.

5º) Caso haja sequestro antes da apreciação do pedido liminar formulado pela FNP, deve o Município ajuizar ação própria perante o Poder Judiciário contra esta decisão, utilizando-se dos fundamentos jurídicos constantes desta Nota Técnica.

Brasília, terça-feira, 28 de março de 2017.

Frente Nacional de Prefeitos