

Pagamento de Precatórios:

alternativas e desafios

EXPEDIENTE

FNP (Diretoria-executiva):

Presidente: **Jonas Donizette** - Prefeito de Campinas/SP

1ª Vice-presidente Nacional: **Edvaldo Nogueira** - Prefeito de Aracaju/SE

2ª Vice-presidente Nacional: **Firmino Filho** - Prefeito de Teresina/PI

Vice-presidente de Relações Institucionais: **Cinthia Ribeiro** - Prefeita de Palmas/TO

Vice-presidente de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): **José Auricchio** - Prefeito de São Caetano do Sul/SP

Vice-presidente de Relações com o Congresso Nacional: **ACM Neto** - Prefeito de Salvador/BA

Vice-presidente de Cidades Inteligentes: **Rafael Greca** - Prefeito de Curitiba/PR

Vice-presidente de Relações Internacionais: **Luciano Rezende** - Prefeito de Vitória/ES

Vice-presidente de Mudanças Climáticas: **Bruno Covas** - Prefeito de São Paulo/SP

Vice-presidente de Relações com o Judiciário: **Hildon Chaves** - Prefeito de Porto Velho/RO

Vice-presidente de Relações com Fóruns e Redes: **Rui Palmeira** - Prefeito de Maceió/AL

Vice-presidente de Parcerias Estratégicas e Projetos: **Roberto Cláudio** - Prefeito de Fortaleza/CE

Secretário-geral: **Geraldo Julio** - Prefeito de Recife/PE

1º Secretário Nacional: **Marcelo Crivella** - Prefeito do Rio de Janeiro/RJ

2º Secretário Nacional: **Arthur Neto** - Prefeito de Manaus/AM

3º Secretário Nacional: **Gean Loureiro** - Prefeito Florianópolis/SC

Vice-presidente de Segurança Pública: **Paula Mascarenhas** - Prefeita de Pelotas/RS

Vice-presidente de Reforma Tributária: **Duarte Nogueira** - Prefeito de Ribeirão Preto/SP

Vice-presidente de Relações com os Estados: **Ibaneis Rocha** - Governador do Distrito Federal

Vice-presidente Nacional do g100: **Mário Ricardo** - Prefeito de Igarassu/PE

Realização: Frente Nacional de Prefeitos

Parceria: Fórum Nacional dos Procuradores Gerais das Capitais • Fórum Nacional de Secretários Municipais de Fazenda e Finanças • Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf) • Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Revisão: OAB, Fórum Nacional dos Procuradores Gerais das Capitais e Comunicação FNP

Equipe técnica da FNP:

Secretário-executivo da FNP: **Gilberto Perre**

Assessoria Parlamentar: **Aline Martins e Ingrid Freitas**

Coordenação de Articulação Política: **Jeconias Júnior**

Coordenadora de Comunicação: **Paula Aguiar**

Jornalistas: **Bruna Lima e Livia Palmieri**

Projeto gráfico, capa e diagramação: **Phillipe Cedro**



Venâncio Shopping - Setor Comercial Sul, Quadra 8,
Bloco B50, sala 827, Asa sul, Brasília/DF, CEP 70.333-900

Apresentação

A Frente Nacional de Prefeitos (FNP), entidade que representa os 406 municípios acima de 80 mil habitantes, incluindo todas as capitais, é frequentemente provocada para atuar na pauta de Precatórios, no âmbito legislativo, executivo e judiciário. É tema prioritário para a entidade.

Com a regulamentação do assunto na Constituição Federal de 1988, seguida dos necessários aperfeiçoamentos por meio de Emendas Constitucionais, a FNP teve intensa participação na construção de alternativas e propostas para o devido planejamento e pagamento desses valores. Depois da Emenda Constitucional (EC) 30, a FNP participou ativamente na construção do texto da EC 62, e defendeu medidas que promovessem esses pagamentos, sem comprometer a execução das políticas públicas legitimamente demandadas pelos cidadãos.

Naquele momento, a FNP já desenvolvia análises técnicas para verificar a evolução dos pagamentos de precatórios. A EC 62, por exemplo, proporcionou uma maior liquidação dos precatórios no primeiro ano de sua vigência, 2010. Os municípios pesquisados pela entidade apresentaram um crescimento de 49,6% nos pagamentos de precatórios em relação ao realizado em 2009.

No total, a Constituição de 1988 já foi emendada quatro vezes para estabelecer alternativas para a liquidação dos precatórios. Apesar de a FNP ter atuado fortemente a favor das ECs 30, seguida das Emendas 62/09, 94/16 e 99/17, infelizmente esse conjunto de normas demonstrou ser insuficiente para solucionar o assunto na sua plenitude. Mesmo diante de todas essas medidas, ainda se faz necessário construir uma alternativa que enfrente mais uma vez a questão, considerando especialmente as situações excepcionais

dos entes subnacionais com elevadíssimo endividamento com precatórios, situação enfrentada por algumas centenas de entes subnacionais.

Esta publicação é resultado do “Seminário de Precatórios – Alternativas de Pagamento”, promovido pela FNP, em agosto de 2019, que evidenciou a preocupação e disposição de prefeitas e prefeitos em honrarem essas dívidas. Com o objetivo de disseminar instrumentos legais juridicamente pacificados para que esses débitos sejam extintos, esta publicação reúne informações detalhadas dos instrumentos que podem facilitar a liquidação desses valores.

Em parceria com o Fórum Nacional dos Procuradores Gerais das Capitais, do Fórum Nacional de Secretários Municipais de Fazenda e Finanças, da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e com o apoio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reunimos esse conteúdo prático e de fácil aplicação pelo gestor público.

Nesta primeira edição, estão descritas algumas modalidades de pagamento, seguidas de boas práticas, que serão atualizadas constantemente no site da FNP.

Boa leitura!

Jonas Donizette

Prefeito de Campinas/SP

Presidente da Frente Nacional de Prefeitos

Sumário

O papel da União em matéria de precatórios Ricardo Almeida Ribeiro da Silva.....	8
Financiamento privado de precatórios Raquel Eline da Silva Albuquerque e Pascal Abou Khalil.....	13
Compensação Fiscal - perspectiva óbvia de solução dos precatórios Eduardo Gouvêa.....	15
Utilização de depósitos judiciais Rodrigo Oliveira.....	19
Programas de acordo e sua efetividade Gabriel S. Goitia Garcia	22
Linha de crédito especial para pagamento de precatórios Caio Costa e Paula	26

Introdução

Estamos há quase um século desde que os precatórios foram instituídos como instrumento para viabilizar as condenações judiciais da Fazenda Pública, após sua normatização na Constituição Federal de 1934. No entanto, ainda é necessário consolidar meios e soluções equilibradas e juridicamente sustentáveis para que essas dívidas sejam devidamente quitadas, sem pressionar as finanças públicas ao ponto de comprometer a execução e continuidade dos serviços prestados à população.

Os Estados e Municípios foram alcançados constitucionalmente pelos precatórios após a promulgação da Constituição de 1946. Até então, a regulamentação servia apenas para a União. Por fim, a atual Constituição Cidadã, em seu artigo 100, disciplinou o pagamento dos precatórios, dispensou tratamento privilegiado aos créditos de natureza alimentícia e determinou o respeito à ordem cronológica e atualização monetária dos valores.

Após a Constituição Federal de 1988, várias emendas foram introduzidas à Carta Magna no sentido de regulamentar os precatórios e, algumas delas, aperfeiçoar os mecanismos e modalidades para pagamento. A primeira emenda foi promulgada em 2000, EC 30, seguida das Emendas nº 62/09, nº 94/16 e nº 99/17.

No entanto, as regras existentes tratam de forma homogênea um problema que atinge municípios pouco e muito populosos, com dinâmicas financeiras distintas. Nesses casos excepcionais, por mais esforço fiscal que o ente realize ou mesmo utilize todos os instrumentos e prazos disponíveis, ainda não conseguiriam liquidar esses valores.

Esta publicação, “Pagamento de Precatórios: alternativas e desafios”, é um instrumento para compartilhar informações jurídicas disponíveis e utilizadas com sucesso em municípios brasileiros. Esta primeira edição traz como alternativas: o financiamento privado, compensação fiscal, utilização de depósito judicial e a promoção de programas de acordo.

Santo André, por exemplo, cidade paulista com 712.749 habitantes e que governo desde 2017, está entre as cidades que possuem maior comprometimento da receita para viabilizar o pagamento de débitos com precatórios. Prefeitas e prefeitos entendem que é necessário percorrer por todas as alternativas disponíveis para pagamento, mas reconhecemos que há, ainda, pelo menos, uma centena de municípios brasileiros desassistidos pelos atuais instrumentos.

Para esses municípios e, na qualidade de vice-presidente de Precatórios da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), permaneceremos buscando oportunidades jurídicas para que também possam ter suas dívidas liquidadas e voltem a investir em seus municípios, com contas equilibradas e maior alívio fiscal.

Paulo Serra

Prefeito de Santo André/SP

Vice-Presidente de Precatórios da FNP

O Papel da União em Matéria de Precatórios



Ricardo Almeida Ribeiro da Silva
Assessor Jurídico da ABRASF e
Procurador do Município do Rio de Janeiro.

A questão dos Precatórios é histórica e singular no Brasil. Instituto conhecido apenas entre nós, foi introduzido na prática processual civil ao longo do século XIX¹. A inovação pretoriana decorreu do silêncio das normas de organização judiciária e de processo então existentes no país, mas teve como principal motivo a recalcitrância da Fazenda Pública em realizar espontaneamente os pagamentos de dívidas apuradas em Juízo, aliada à impossibilidade de penhora e venda judicial de bens pertencentes ao patrimônio do Estado.

Para solicitar os pagamentos das dívidas judiciais, os Juízos da Fazenda Pública passaram a enviar as chamadas “Precatórias de Vênia”, como forma respeitosa de se dirigir a outro Poder – inicialmente às Câmaras Municipais. Estas requisições de pagamento de dinheiro só vieram a ser disciplinadas nas normas processuais editadas na última quadra do século XIX². Mas foi na Constituição de 1934 (art. 182) que veio a receber a designação Precatório - apesar de voltar a ser nominada como “Precatória” na Constituição de 1937. Da Constituição de 1967/69 até os dias atuais o instituto recobrou a denominação Precatório.

O sistema implementado no Brasil em nível nacional e constitucional por iniciativa dos Poderes da União, tinha por objetivo organizar o pagamento das dívidas originadas de condenações judiciais através de uma única rubrica orçamentária, tornando mandatória sua inserção no projeto de lei orçamentária anual e subsequente realização da despesa, desde que fossem apresentadas pelo Poder Judiciário dentro dos prazos do processo legislativo orçamentário. A dívida de precatórios passava a ser

¹ GARCEZ, Martinho. Das Execuções de Sentença – na Justiça Federal, na Justiça do Distrito Federal e na Justiça dos Estados. 1º vol., Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, Rio de Janeiro, 1928. pectiva decisão judicial.

²Decreto n. 3.084/189, artigo 41: Sendo a Fazenda condenada por sentença a algum pagamento, estão livres de penhora os bens nacionais, os quais não podem ser alienados senão por ato legislativo. A sentença será executada depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, se este não lhe oferecer embargos, expedindo o juiz precatória ao Tesouro, para efetuar-se o pagamento.”

qualificada como “dívida fundada” e sua inadimplência ensejaria a propositura da mais violenta das sanções previstas no ordenamento constitucional para um ente federado: a intervenção (federal ou estadual).

A inovação constitucional patrocinada pela União (Comissão Itamaraty) acabava com as negociações de emendas parlamentares para a inclusão de pagamentos na previsão autorizativa de despesas anuais ou extraordinárias, vezo que se havia disseminado em todos os Legislativos da Federação, recrudescendo nos períodos de crise financeira da “República Velha”. O novo mecanismo constitucional funcionou razoavelmente bem até o início da década de setenta do século passado, quando alguns fatores financeiros, econômicos e judiciais impactaram cumulativamente para o aumento do endividamento público. As condenações coletivas vultosas oriundas de ações; as desapropriações mal planejadas ou fraudulentas - especialmente de ordem ambiental; insolvência financeira de diversos estados e municípios, por força da crise econômica posterior aos choques do aumento do petróleo: todas concorreram para que os entes federados acumulassem dívidas com prestadores e fornecedores, bem como junto a bancos públicos próprios, da União e privados.

³ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

⁴Entendimento firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal a partir do acórdão da IF 2915 / SP, de relatoria do Exmo. Ministro Gilmar Mendes, DJ 03.02.2003, e mantido até hoje, como ilustra o acórdão mais recente do pleno sobre o tema, proferido na IF n. 5101 / RS, de relatoria do Exmo. Ministro Cezar Peluso, DJ 06.09.2012

A União emitiu títulos soberanos, e alguns estados e municípios também o fizeram, além de tomarem empréstimos junto aos próprios bancos públicos, criando novos ciclos de endividamento. Mesmo os precatórios pagos geravam “filhotes”, pois a escalada inflacionária do período ensejava a expedição de precatórios complementares para cobrir as perdas monetárias do período entre a condenação e o efetivo recebimento dos valores.

A Constituição de 1988 trouxe então uma (falsa) solução para os entes públicos devedores: uma moratória de oito anos para o pagamento dos passivos acumulados até então³ - que serviu apenas para estimular novas inadimplências.

O sistema da Constituição de 1988 ruiu definitivamente quando o Supremo Tribunal Federal afastou a inconstitucionalidade da inadimplência no pagamento dos Precatórios para fins de decretação de intervenção (federal ou estadual), exigindo a demonstração de dolo do Chefe do Poder Executivo da ocasião⁴, argumentando ainda que os passivos existentes decorriam de gestões anteriores, sobre as quais não teria ingerência o mandatário questionado.

Depois de quase trinta anos de crise fiscal, mais uma vez foi necessária a adoção de medidas em nível nacional e constitu-

cional para ajustar os passivos e os fluxos financeiros dos entes federados, culminando com a adoção de medidas coordenadas e executadas pela União. Entre elas merecem destaque:

1. Limites ao aumento de despesas com pessoal⁵;
2. Privatização de bancos e agências estaduais e municipais que representassem canais de endividamento⁶;
3. Proibição ou restrição da contratação de operações de créditos⁷;
4. Assunção das dívidas de estados e municípios junto a terceiros⁸.

⁵ Lei Complementar Federal nº 82, de 27 de março de 1995 - "Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (Lei Camata). E depois a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar n. 101/2000).

⁶ Medida Provisória nº 1.556-7, de 13 de fevereiro de 1997 - "Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências.

⁷ Resolução Senado Federal nº 78, de 01 de julho de 1999, e outras que a sucederam - Dispõem sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal, dos municípios.

⁸ Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - Atual Lei de Responsabilidade Fiscal

Contudo, a questão dos Precatórios ficou de fora, tendo sido objeto de nova moratória, prevista na Emenda Constitucional (30/2000), alongando o pagamento das dívidas em "estoque" da União, estados, distrito federal e municípios. E somente depois de passados dez anos da edição da Emenda n. 33/2000 foi que o Supremo Tribunal Federal a julgou inconstitucional (ADI 2356 E 2362), pois afrontaria as cláusulas pétreas constitucionais da coisa julgada e da autoridade do Poder Judiciário. Contudo, a moratória já havia sido usufruída e, pior, descumprida, pois não havia sido acompanhada de mecanismos para tornar mandatório e efetivo o pagamento dos precatórios.

Diante do cenário de endividamento crescente de várias unidades, inclusive com o surgimento dos entes federados "superendividados", finalmente editou-se uma Emenda Constitucional (n. 62/2009) que trazia novos e efetivos instrumentos de vinculação orçamentária e de equacionamento minimamente razoável dos "estoques" de precatórios.

Apesar da inegável vantagem do novo regime, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedentes duas ações diretas de inconstitucionalidade promovidas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), suspendendo a vigência de partes fundamentais do novo instrumental editado pela referida Emenda, por fundamentos similares aos alegados contra a moratória da EC 30/2000. Em última análise, a convicção do STF foi construída tão somente em razão da impossibilidade de quitação dos precatórios dos entes "superendividados", mesmo no longo prazo.

O erro do STF em proscrever todo o novel regime da EC 62/2009 foi reconhecido pelo CFOAB e pela Corte, ao acolher medida cautelar do próprio Conselho Federal da OAB, suspendendo os efeitos do Acórdão proferido nas ADI 4357 e 4425. Assim, restaram mantidas as soluções nacionais de vinculação de percen-

tual da Receita Corrente Líquida (RCL) para fins de depósito em fundo administrado pelos Tribunais de Justiça e Federais. Como se pode verificar, a União vinha atuando sobre o tema dos Precatórios apenas por meio da proponente de soluções normativas, de alçada constitucional e infraconstitucional (por meio do Conselho Nacional de Justiça).

Com efeito, a EC 62/2009 apenas previa para a União a faculdade de assumir e refinar dívidas dos demais entes federados⁹ e a integração da União ao instrumental de sanções para a hipótese de não-depósito de valores dos percentuais da RCL (ou da nova moratória embutida na EC 62/2009). Contudo, até aquele momento, a União não se tornara protagonista executiva do rol de agentes incumbidos das soluções concretas, necessárias para a solução do estoque de Precatórios, ao contrário da posição ativa no Ajuste Fiscal realizado no final da década de noventa, mediante a participação direta nas privatizações de bancos públicos e na assunção e refinanciamento de dívidas com terceiros.

Os Precatórios se tornaram um pilar não reestruturado da Reforma Financeira iniciada na década de noventa, pela omissão normativa e, sobretudo, executiva da União.

Somente com a edição das Emendas Constitucionais n. 94/2016 e 99/2017 é que a União passou a figurar nas normas constitucionais como um ator decisivo para o equacionamento dos saldos de precatórios de estados e municípios.

Contudo, apesar das inovações trazidas pelas EC 94 e 99/2017, a União se manteve inerte, não abrindo linhas de crédito específicas - ou em conjunto com bancos públicos, bancos internacionais ou privados - para o refinanciamento desses passivos de precatórios e sequer conferindo aval para liberação de operações de crédito.

⁹ Constituição de 1988 com a redação da EC 62/2009: Art. 100 (...) § 16. *A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.*

Nem mesmo as normas expressas e cogentes trazidas no corpo da Emenda Constitucional n. 99/2017 foram suficientes para provocar uma mobilização espontânea da União para adoção de medidas de refinanciamento das dívidas de precatórios. Por esta razão é que diversas unidades federadas têm recorrido ao Poder Judiciário para obter decisões que assegurem a fruição concreta dos direitos assegurados pelas referida Emenda Constitucional.

Neste particular, vale destacar a decisão proferida no Mandado de Segurança n. 36.375, nos quais se afirmou que: “Os *incisos do*

artigo 167 da Constituição evocados pela autoridade impetrada [União] constituem o arcabouço para a realização de despesa ou operação de crédito. Tem-se, porém, novo regime – e a denominação não é esvaziada de significação – dito especial, a complementar, nas estreitas balizas traçadas por meio de emenda constitucional, as regras do corpo fixo da Lei Maior. (...) Surgem prescindíveis novas leis autorizadas. O § 4º do artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém não só permissivo, mas determinação expressa – “disponibilizará” –, a dispensar, inclusive, a observância dos limites de endividamento: (...)

Portanto, parece que já é tempo da União assumir o seu papel de liderança e coordenação das soluções desse último aspecto do ajuste fiscal realizado na década de noventa, dando cumprimento às normas constitucionais vigentes, assegurando a normalidade do regime de precatórios brasileiro e, em última análise, restabelecendo a confiança do cidadão no Poder Judiciário e nos entes federados.

Afinal, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (artigo 1º da Constituição de 1988), não podendo a “União” sobrepassar acima dos interesses dos seus entes federados constituintes, ignorando os interesses da população brasileira e os desígnios do Estado Democrático de Direito.

Como assinalava, há muito, o notável professor alemão, teórico do Estado, Reinhold Zippelius, ao tratar da cooperação entre a Federação e os Estados Federados: *“As funções dos órgãos centrais da federação (órgãos federais) e as dos órgãos dos Estados membros completam-se reciprocamente, formando uma unidade de ação em termos de Estado global. A forma política do Estado federal é um corpo racionalmente subdividido cujas partes se coordenam no sentido de desenvolverem permanente eficácia comum”*¹⁰.

¹⁰ZIPPELIUS, Reinhold, Serviço de Educação - Fundação Calouste Gulbenkian, TEORIA GERAL DO ESTADO - 3ª Edição, 1997, p. 512.

Portanto, cabe à União, neste momento, exercer papel similar ao que representou a Constituição de 1934 no quadro organização e equacionamento das regras de pagamento de precatórios no Brasil, permitindo que se possa virar essa triste página de linhas tortas, que prejudica credores, desacredita as instituições brasileiras e prejudica bom o funcionamento do Poder Público.

Financiamento Privado de Precatórios



Raquel Eline da Silva Albuquerque
Procuradora-Geral do Município de Rio Branco



Pascal Abou Khalil
Procurador do Município de Rio Branco

Há cerca de 10 anos a jornada dos precatórios teria, na literatura, paralelo com a jornada ao Inferno de Dante, com passagem obrigatória no purgatório das almas. Isso começou a mudar com o advento da Emenda Constitucional nº 62 que, pelo acerto do processo político de sua elaboração e pelo mérito da proposta, “pegou”, por assim dizer. Mas a aparente calma foi interrompida pelo julgamento das ADI’s 4425 e 4357 pelo STF.

A decisão, basicamente, declarou inconstitucional a EC 62 sob o argumento de que propunha um “calote”, afinal, permitia que os Entes devedores quitassem o seu estoque de dívida com precatórios até 2024 (15 anos da promulgação da EC 62).

Então, adveio a EC 94 (15 de dezembro de 2016) e, antes de seu aniversário, a EC 99 (14 de dezembro de 2017). Esta última, que é a que nos interessa, trouxe novidades importantes, entre as quais a possibilidade de utilização de depósitos recursais e a contratação de empréstimo para pagamento de precatórios. Apenas para constar: definiu 2024 como prazo máximo para quitação do estoque, o mesmo prazo que o STF havia reputado como sendo “calote” oficial. Sobre isso, todavia, passou a vigorar um velado “acordo de cavalheiros”, pelo qual não se deve falar do assunto.

Com relação aos instrumentos adicionais introduzidos pela EC 94 e mantidos pela EC 99 – utilização dos recursos financeiros dos depósitos recursais e obtenção de empréstimo – vale obser-

var que partem da lógica de que dívidas contextualmente muito elevadas, para serem pagas, demandam mais recursos ou mais prazo. Ambos os instrumentos traduzem essa lógica, com a diferença de que, no caso dos recursos dos depósitos recursais, não se tem a segurança desse “alongamento”, não sendo impossível que, por um acidente de percurso (ex: julgamento de uma ação de valor muito elevado, obrigando a devolução inesperada dos recursos do depósito recursal utilizados), venha a resultar em “encurtamento” do prazo.

O empréstimo, por sua vez, possibilita saber exatamente os termos em que será pago, permitindo à Administração planejar seu orçamento. Alonga-se a dívida pública – substituindo a dívida com precatórios com a dívida do empréstimo –, antecipa-se o pagamento aos credores e preserva-se a capacidade de oferta dos serviços públicos.

Servidor público que era, nosso sábio poeta já sabia que haveria pedras no caminho. E há. A promessa da linha crédito a ser oferecida pela União, prevista no § 4º do art. 101 do ADCT, não se cumpriu. Restou aos Entes buscar, por meios próprios, alguém disposto a lhes emprestar a uma taxa que seja, a um só tempo, atrativa a ambos.

A equação dos empréstimos, como se sabe, entre tantas outras, sempre tem duas variáveis presentes e proporcionais: risco e taxa de remuneração. Ao contrário do que se poderia supor, o risco dessa operação é baixo, por mérito da EC 99, que autorizou que se oferecesse como garantia a vinculação da receita do Ente.

BOAS PRÁTICAS

Nesse contexto, o Município de Rio Branco obteve, junto à CAIXA, operação de crédito para pagamento de cerca de 40% de seu estoque de precatórios vencidos, com taxa de 141,23% do CDI e prazo de 12 anos, com carência nos 2 primeiros. Infelizmente, não se tem notícia de operação semelhante Brasil afora, provavelmente em razão da percepção de que não há suficiente segurança jurídica. Este, portanto, é o principal desafio a vencer.

A problemática dos precatórios não está dissociada, obviamente, da questão do desequilíbrio fiscal pela qual atravessam as Administrações Públicas em geral, mas resolvê-la, ainda que não leve diretamente ao Paraíso de Dante, aliviará o peso dessa dura caminhada.

Compensação Fiscal

Perspectiva Óbvia de Solução dos Precatórios



Eduardo Gouvêa

Presidente da Comissão Especial
de Precatórios da OAB Nacional

A compensação é a solução mais óbvia para a questão dos precatórios no Brasil. Muito embora a compensação seja fruto do arcabouço jurídico brasileiro, instituída pelo Código Civil como forma de extinção de duas obrigações, cujos credores são ao mesmo tempo devedores um do outro¹ até o montante da compensação, a possibilidade de sua utilização por Entes públicos nem sempre foi tema pacífico.

Durantes anos questionou-se a constitucionalidade da compensação dos créditos do particular, originados de sentenças em desfavor da Fazenda Pública, por débitos fiscais inscritos pelo Ente Público contra tais credores. Isto deveu-se, grande parte, à vigência do art. 170-A do Código Tributário Nacional, que expressamente previa a impossibilidade de aproveitamento de tributo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial².

Após longos embates, e debates, entre credores e devedores, finalmente a partir do julgamento da Emenda Constitucional nº 62/2009, foi inserida definitivamente a modalidade, encerrando a discussão.

Não obstante à constitucionalidade e possibilidade de compensação dos créditos, o tema ainda comporta grandes dúvidas e pouco uso, o que dificulta, e muito, o equacionamento da dívida de Estados e Municípios, além de retrair as oportunidades de negócios que seriam geradas não fosse o desconhecimento da modalidade e de suas vantagens pelos próprios gestores públicos.

¹Art. 368, CC.

Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.

²Art. 170-A, CTN:

É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Os benefícios econômicos para os entes federados são tamanhos que chega a causar estranheza a insípida utilização como meio de liquidação de seus passivos judiciais.

Para começar, compensação, como via de liquidação de precatórios deveria ser estimulada pelos devedores, porque lhes poupariam gastos com contencioso tributário, incluindo-se, nesta conta, as custas, despesas judiciais e sucumbência.

A conta só aumenta!

Além das despesas comuns do contencioso, muitos dos contribuintes estão ingressando no judiciário com a finalidade de ressarcimento das despesas incorridas com a contratação de fiança bancária ou seguro-garantia, eventualmente oferecidos em garantia em execução fiscal como pressuposto para ajuizamento de embargos à execução.

O equilíbrio!

Uma das razões apontadas para a falta de aderência à compensação é o medo que tem os entes de “abrir mão” dos créditos, que lhes seriam devidos na cobrança das dívidas ativas. Este medo, contudo, não se justifica, porque o ente federado que se utiliza da compensação, além de garantir que o credor dos precatórios/devedor do Estado ou Município, reinvesta os valores compensados na economia local, também consegue diminuir sensivelmente seu pagamento com receitas próprias.

Todos ganham!

A partir da elaboração de uma Lei de compensação eficiente e que garanta segurança jurídica, é absolutamente possível uma negociação “ganha-ganha” na qual as partes interessadas tenham seus interesses efetivamente satisfeitos. Mais que isso, além da satisfação mútua dos direitos, ganha também a sociedade, na medida em que tal operação incentiva o incremento econômico local.

Em contrapartida, a compensação também é vantajosa para os credores, especialmente empresários, que têm a possibilidade de resolver seus passivos, obter empréstimos e reinvestir em novos projetos.

Contudo, apesar dos benefícios às partes, é necessária a elaboração de uma Lei de Compensação realmente eficiente, que permita ao empresário resolver suas dívidas para levar ao Estado novos investimentos, criar novos empregos e, à pessoa física credora dos precatórios, recebê-los, mesmo com deságio, desde que em tempo razoável.

Alguns Estados e Municípios já começaram suas lições e se adiantaram no “dever de casa”. Destacamos dois exemplos de sucesso, fora os outros que estão caminhando no sentido de utilizar a compensação como forma ágil de liquidação de seus estoques de precatórios: O do Estado do Rio de Janeiro, que equacionou satisfatoriamente suas dívidas e arrecadações, e o do Estado de Alagoas, que conseguiu zerar seu estoque de precatórios, com a publicação de Lei que permite o pagamento de imposto corrente com direitos creditórios, ou seja, ainda sem a concretização do precatório.

BOAS PRÁTICAS

Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro é exemplo de como é possível o equacionamento do estoque de precatórios, a partir da elaboração de uma Lei de compensação equilibrada.

As Leis Estaduais nº 5647/2010 e nº 6136/2011, possibilitaram a liquidação dos débitos tributários com créditos representados por precatórios judiciais emitidos contra o Estado do Rio de Janeiro, suas Autarquias e Fundações.

A Lei em questão, permitiu aos inscritos em dívida ativa compensarem 95% dos seus débitos com precatórios, mediante entrada, em dinheiro, correspondente à 5% do valor do débito.

As leis mostraram-se atrativas, compensando mais de 1,6 bilhões de reais em aproximadamente 4 meses de vigência, de cada uma. Isso representava à época, mais de 30% do estoque total de precatórios.

Estado de Alagoas

Em relação ao Estado de Alagoas, além de permitir a compensação de precatórios, a estratégia também permitiu a compensação com direitos creditórios mediante parâmetros previamente definidos pelo Ente Público devedor que, uma vez aceitos pelos credores, permitiam compensar as dívidas ativas e, em alguns casos, até mesmo impostos correntes de operações de incremento de arrecadação.

Os resultados têm sido positivos, mostrando que basta a boa vontade dos interessados, para solucionar os problemas dos precatórios.

Utilização de Depósitos Judiciais



Rodrigo de Oliveira Ferreira
Agente Fiscal Tributário da
prefeitura de Campinas/SP

Na tentativa de harmonizar os interesses dos credores e devedores de Precatórios, a legislação vem sendo alterada para oferecer aos devedores novas fontes e formas de efetuar os pagamentos, possibilitando assim, que os credores possam receber de forma mais rápida os valores devidos.

Uma das formas que a legislação atual possibilita aos Municípios alavancar o pagamento dos precatórios é por meio da utilização de depósitos judiciais, que podem se dar por dois caminhos distintos:

1. Através das transferências previstas na Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015; ou,
2. Mediante adesão do Município ao Novo Regime Especial de Pagamento de Precatórios, criado pela Emenda Constitucional 94/2016 e alterado pela EC 99/2017.

Devemos destacar que cada uma das opções tem suas peculiaridades que devem ser observadas.

Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015

A LC 151/2015, possibilita que o ente federado, mediante habilitação junto ao Tribunal de Justiça de seu Estado, possa receber 70% do valor dos depósitos judiciais existentes nos processos em que seja parte.

Com os 30% restantes dos depósitos, a lei em questão determi-

na que seja criado um fundo de reserva, que terá remuneração equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC.

A habilitação se dá mediante apresentação de Termo de Compromisso, firmado pelo chefe do Poder Executivo, onde o mesmo deverá concordar com a manutenção e recomposição em até quarenta e oito horas do fundo de reserva.

Importante destacar que a legislação em questão, exige que o Poder Executivo de cada ente federado estabeleça regras de procedimentos, inclusive orçamentários, para a aplicação de seu dispositivo.

Durante a operacionalização das transferências previstas nesta LC, é de grande importância um acompanhamento bem apurado do fundo de reserva, pois a sua não recomposição até o saldo mínimo poderá suspender novos repasses, ou mesmo excluir o Município da sistemática prevista na legislação, caso tal situação ocorra por três vezes.

Cabe ressaltar que caminho oferecido pela LC 151/2015 no entanto, é válida apenas para os Municípios que não optarem pela adesão ao Novo Regime Especial de Pagamento de Precatórios criado pela Emenda Constitucional 94/2016 e alterado pela Emenda Constitucional 99/2017.

Novo Regime Especial de Pagamento de Precatórios (EC 94/2016 alterado pela EC 99/2017)

O Novo Regime Especial de Pagamento de Precatórios, foi inicialmente criado pela Emenda Constitucional 94/2016, que posteriormente foi alterada pela EC 99/2017, buscando ajustar a legislação de forma a minimizar a possibilidade de questionamento judicial sobre sua Constitucionalidade.

Com o texto alterado pela EC 99/2017, o artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, cria o novo Regime Especial de Pagamento de Precatórios, onde o Município que se habilitar poderá se utilizar de:

- I. até 75% do montante dos depósitos judiciais, referentes a processos em que o Município seja parte, mediante instituição de fundo garantidor, equivalente a 1/3 (um terço) do valor levantado, constituído pela parcela restante dos depósitos; e,

II. até 30% do montante dos depósitos judiciais, referentes aos demais processos, mediante instituição de fundo garantidor, em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos.

Cabe destacar ainda que para evitar dúvidas, o legislador já determinou que os fundos garantidores serão remunerados pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais.

BOAS PRÁTICAS

Nos procedimentos para a utilização dos depósitos judiciais para pagamento de precatórios, identificamos 2 situações que merecem atenção: a qualificação de eventuais depósitos não identificados e o controle dos repasses.

Qualificação de depósitos judiciais não identificados

Considerando que os processos judiciais podem levar vários anos para se resolver e que por isso podem existir muitos depósitos judiciais antigos, realizados em uma época em que as guias de depósitos eram preenchidas a mão, sem informações mais precisas, a realização de um trabalho de identificação de depósitos judiciais onde o CNPJ das partes não estão identificados, podem gerar um aumento no potencial de depósitos a serem resgatados, pois se não estiver identificado de forma precisa que o Município é parte do processo, a instituição financeira não indicará o valor do depósito para o levantamento.

Controle dos repasses

Os repasses feitos pela instituição financeira para a conta do Tesouro Municipal, se dá de forma englobada, ou seja, em uma única transferência são repassados valores referentes a vários processos e por isso é importante este controle, principalmente para prestar informações para a Procuradoria do Município.

A instituição financeira que administra as contas dos depósitos judiciais em geral repassa um arquivo separado com as informações detalhadas dos valores envolvidos na transferência, e com base neste arquivo, o município pode desenvolver um controle próprio ou mesmo adquirir um dos sistemas já disponíveis no mercado.

Programas de Acordo e sua Efetividade



Gabriel S. Goitia Garcia

Procurador do município de São Paulo
coordenador do núcleo de precatórios

O estoque de precatórios dos Municípios e Estados brasileiros aumentou consideravelmente nos últimos anos, tendo, em agosto de 2019, chegado ao valor aproximado de 113,5 bilhões de reais, quantia exorbitante e de difícil liquidação com a mera utilização de recursos próprios dos entes públicos, em especial, pela crise fiscal em que a maioria deles se encontra.

Em virtude desse quadro, foi promulgada, em 15 de dezembro de 2016, a Emenda Constitucional n.º 94/2016, que estabeleceu um novo regime especial para pagamento de precatórios. Pela nova regra, os entes que se encontravam em mora em 25/03/2015 podem quitar seus precatórios até 31/12/2024, para tanto, utilizando não somente uma porcentagem de sua receita corrente líquida como também outros métodos, tais como valores decorrentes de depósitos judiciais, compensação de precatórios com dívida ativa, operações de crédito e celebração de acordos diretos entre o credor e o ente público devedor.

E sem dúvidas, entre as medidas que foram disponibilizadas para a quitação dos estoques de precatórios, aquela de mais fácil aplicação, e com maior efetividade, é a realização de acordos diretos entre credor e ente público devedor.

De fato, pelo regime estabelecido pela EC n.º 94/2016, o ente público devedor deverá depositar, mensalmente, nas contas especiais administradas pelo Tribunal de Justiça local, uma porcentagem de sua receita corrente líquida previamente estabelecida. Dos valores depositados, até 50% poderão ser utilizados para celebração de acordos diretos, com redução máxima de

40% do valor do crédito atualizado, obedecida a regulamentação editada pelo ente federado e desde que, em relação ao crédito, não penda recurso ou defesa judicial.

Logo, os valores que serão utilizados para a celebração dos acordos diretos decorrem do montante de recursos próprios do ente público e, obrigatoriamente, terão de ser depositados nas contas especiais administradas pelo Tribunal de Justiça local. A não utilização de parte desse montante com a celebração de acordos diretos acarreta perda da chance de uma economia real pelo Município devedor de precatórios.

Ou seja, o Município inserido no regime especial terá duas alternativas. A primeira será depositar o valor integral estipulado pelo Tribunal de Justiça local para pagamento dos precatórios conforme a ordem cronológica. A segunda será utilizar até 50% desse valor para pagamento de precatórios com desconto. Do ponto de vista financeiro, a primeira alternativa não se sustenta. Ademais, não há grandes dificuldades na adesão à política de acordos em precatórios por parte dos entes públicos inseridos no regime especial, eis que a Constituição Federal possibilita que os critérios sejam estabelecidos por regulamentação do próprio ente público, o que acarreta certa dose de discricionariedade ao gestor.

No caso, os entes públicos poderão, por lei ou até mesmo por decreto, definir os critérios pelos quais os acordos serão celebrados. As regulamentações poderão estabelecer, entre outros pontos:

- a. a criação de uma Câmara de Conciliação de Precatórios e sua composição;
- b. a porcentagem dos depósitos mensais que serão utilizados para a realização dos acordos;
- c. a periodicidade da realização dos acordos (prazo indeterminado ou prazos específicos, segundo edital de convocação);
- d. os deságios a serem aplicados aos interessados em realizar acordos em precatórios;
- e. os requisitos gerais para a celebração do acordo, tais como legitimidade, necessidade de advogado, documentos necessários, procedimento, entre outros aspectos.

O ente público deverá ainda atentar-se a respeito da existência ou não do juízo auxiliar de conciliação de precatórios no Tribunal de Justiça local; nessa fase, seria recomendável que a regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo seja previamente discutida com o órgão judicial, de modo que o procedimento se torne mais eficaz.

Por fim, importante que a Câmara de Conciliação de Precatórios a ser instituída pelos municípios seja composta por Procuradores do município ou advogados devidamente habilitados (quando inexistir Procuradoria), de modo que os requerimentos de acordo possam ser analisados corretamente e com rapidez, trazendo, então, economia aos cofres municipais.

Alguns estados e municípios já adotam, com sucesso, a política de celebração de acordos, cabendo destacar o Município de São Paulo e o Estado de São Paulo, dois dos principais devedores do país. Tais entes já celebraram acordos, com deságio, que envolvem valores bilionários.

BOAS PRÁTICAS

Celebração de acordos pelo município de São Paulo/SP

O Município de São Paulo possui na estrutura da Procuradoria Geral do Município, o Núcleo de Precatórios, criado pela Portaria n.º 18/2019 PGM/G, e que possui atribuições relacionadas ao cadastro, ao gerenciamento, ao controle de sistemas, à função judicante, entre outras, em assuntos relacionados a precatórios.

Entre as atribuições do Núcleo encontra-se a de dar suporte à Câmara de Conciliação de Precatórios, instituída pelo Decreto Municipal n.º 52.011/2010. A Câmara de Conciliação de Precatórios é órgão colegiado, vinculado ao Gabinete do Procurador Geral do Município e composto por dez Procuradores do Município, entre titulares e suplentes. O Procurador Coordenador do Núcleo de Precatórios preside a Câmara de Conciliação.

Para a celebração de acordos, o Município de São Paulo expede editais periódicos, em que constam todas as regras para que os credores interessados em realizar os acordos façam o seu requerimento. O último edital (1/2018) bem como os resultados das análises dos requerimentos podem ser consultados a partir do link: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/precatorios/?p=274562

Conforme previsto no edital, o Município de São Paulo possibilitou que o advogado do credor de precatório apresentasse seu requerimento, via certificado digital, pelo sistema eletrônico

existente no link <<https://pap.prefeitura.sp.gov.br/infoiniciais.aspx>>. Para celebrar o acordo, os credores deveriam conceder deságio entre 30% a 40% de seu crédito, consoante critérios estabelecidos no edital (quanto mais antigo o precatório, menor o deságio a ser aplicado).

Durante o prazo previsto no edital foi possível ao advogado localizar o precatório de seu cliente, fazer o upload dos documentos exigidos, bem como solicitar acordo sobre a verba de sucumbência. Todo o procedimento é realizado de forma on-line, sem a necessidade de comparecimento pessoal à Procuradoria Geral do Município.

Posteriormente, os requerimentos são distribuídos para os procuradores membros da Câmara de Conciliação de Precatórios, que ficam responsáveis por sua análise, nos termos do edital. A simplicidade do procedimento é um dos pontos-chave para os resultados satisfatórios. No caso, entre janeiro de 2018 e agosto de 2019, foram depositados em juízo 8.674 acordos celebrados pela Câmara de Conciliação de Precatórios do Município de São Paulo, totalizando um montante de R\$1.682.370.174,97 pago aos credores. A economia aos cofres públicos no período foi de R\$927.754.547,49.

A prática merece ser adotada por outros municípios que se encontrem no regime especial de pagamento de precatórios, eis que a economia aos cofres públicos é bastante significativa e a aplicação do instituto não demanda grandes dificuldades.

Linha de crédito especial para pagamento de precatórios



Caio Costa e Paula

Secretário de Assuntos Jurídicos
do Município de Santo André

Seria o parágrafo 4º, do artigo 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a solução para adimplemento dos precatórios em regime especial pelos entes super endividados?

A Emenda Constitucional 99, de 14 de dezembro de 2017, além de alongar o prazo de pagamentos de precatórios extraordinários para dezembro de 2024, aumentou em 10% (dez por cento) a possibilidade de os entes devedores (Estados, Distrito Federal e Municípios) captarem depósitos judiciais efetivados em suas localidades – no caso específico dos Municípios, aqueles realizados em suas comarcas ou seções judiciárias – e inovou ao criar linha de crédito especial, a ser gerida pela União, para pagamento exclusivo de precatórios em regime especial, ou, em outras palavras, fez-se a federalização da dívida de precatórios.

A notícia soou como alívio tanto para credores quanto para devedores, pois, efetivamente, criou ferramenta hábil a dar cabo a esta insólita figura jurídica, exclusivamente brasileira. Entretanto, o Governo Federal, como noticiado em 12 de agosto, pelo Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO, não vê com bons olhos a medida, haja vista o consignado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no parecer SEI nº 51/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, que entende pela não abertura da linha de crédito especial, sendo estas as principais razões: 1) linha de crédito deve ser usada como última fonte de financiamento; 2) como última ação para a quitação do débito, só poderia ser aberta após findo o prazo da Emenda Constitucional 99 (31 de dezembro de 2024); e 3) necessidade de edição de lei ordinária para regular a matéria.

Analisando a decisão do ministro Roberto Barroso, nos autos de medida cautelar manejada pelo Estado da Bahia, denota-se seu alinhamento com a tese defendida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Pois bem, a dificuldade nasceu em razão da inovação consignada pelo constituinte derivado na Emenda Constitucional 99/2017, que assim estabelece:

“§ 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições: (...)”

A norma constitucional introduzida pela citada Emenda fez nascer para a União a obrigação de criação de linha de crédito para pagamento exclusivo de precatórios do regime especial, seis meses após sua entrada em vigor. Assim, em 14 junho de 2018, findou-se o interstício temporal para a União criar a tão esperada linha de crédito.

No silêncio da União, alguns Estados manejaram medidas judiciais, como não podia deixar de ser, para fazer valer o texto constitucional, nos exatos termos da ratio legis que o constituinte derivado debateu e aprovou no Congresso Nacional.

Como dito acima, o Estado da Bahia ingressou com medida cautelar, que teve a liminar indeferida pelo ministro Roberto Barroso.

De outro lado, o Estado de Minas Gerais impetrou mandado de segurança contra o Presidente da República, com relatoria da ministra Cármen Lúcia, e existe, ainda, o writ impetrado pelo Estado do Maranhão, relatado pelo ministro Marco Aurélio, que, em decisão monocrática de 27 de junho, determinou a abertura da linha de crédito especial.

Pois bem, analisando a decisão de indeferimento da liminar da medida cautelar exarada pelo ministro Roberto Barroso, extrai-se que a mesma se fundamentou na principal tese do Secretária do Tesouro Nacional, qual seja:

“O débito de precatórios deve ser pago preferencialmente com

recursos orçamentários próprios do ente devedor ou com verba advindas de suas fontes adicionais de receita. O refinanciamento das dívidas por meio de linha de crédito oferecida pela União é medida de caráter subsidiário, cabível apenas quando esgotadas as demais alternativas.”

Por outro lado, o deferimento da liminar determinada pelo ministro Marco Aurélio foi fundamentada nos seguintes termos:

“... Os incisos do artigo 167 da Constituição evocados pela autoridade impetrada constituem o arcabouço para a realização de despesa ou operação de crédito. Tem-se, porém, novo regime – e a denominação não é esvaziada de significação – dito especial, a complementar, nas estreitas balizas traçadas por meio de emenda constitucional, as regras do corpo fixo na Lei Maior.

Surgem prescindíveis novas leis autorizadoras. O § 4º do artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém não só permissivo, mas a determinação expressa – “disponibilizará” –, a dispensar, inclusive, a observância dos limites de endividamento: (...)

Não merece prosperar a tese de que a linha de crédito somente deveria ser a disponibilizada após o encerramento do período citado na cabeça do dispositivo – 31 de dezembro de 2024. Na hermenêutica, o texto é o ponto de partida, e as possibilidades semânticas, o limite da interpretação. O preceito é claro no que prevê a contagem do prazo de 6 meses a partir da entrada em vigor do novo regime, e não do término. (...).”

Com o máximo respeito à posição adotada pelo ministro Roberto Barroso, tenho que o entendimento adotado pelo ministro Marco Aurélio visa respeitar a vontade do Constituinte Derivado.

Nota-se que a alteração do texto constitucional, realizada com quórum qualificado, após amplo debate no Congresso Nacional, determina, claramente, a abertura de linha de crédito especial para pagamento de precatórios em regime especial, a ser disponibilizada pela União, de maneira direta ou por entidades financeiras por ela controladas.

É necessário atentar-se para a situação de que alguns entes devedores, os considerados super devedores – aqueles que tenham a obrigação de recolher mais do que 1,5% da receita corrente líquida – mesmo que adotem simultaneamente todas as ferramentas constitucionais para adimplemento dos precatórios não alcançariam o objetivo de quitar o regime especial até 31 de dezembro de 2024.

Tome-se como exemplo a situação de alguns municípios paulistas que, conforme a Emenda Constitucional 99, são obrigados a depositar mais que 7% da receita corrente líquida, o que inviabiliza a manutenção das atividades ordinárias do ente devedor, caso adotem somente os critérios plasmados na decisão do ministro Roberto Barroso, que determina o uso exclusivo de parte da receita corrente líquida para quitação dos precatórios.

A inviabilidade no uso exclusivo da receita corrente líquida se dá em razão da composição da RCL – critério adotado pelo Constituinte para determinar o valor a ser depositado pelo ente devedor – uma vez que o Tribunal de Justiça incluiu no cálculo a soma das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo os royalties do petróleo.

De outro lado, para realizar os depósitos mensais de precatórios, só é permitido usar os recursos próprios. Criou-se a incongruência de usar uma base de cálculo para calcular a receita corrente líquida e outra base de cálculo infinitamente menor para que, efetivamente, se pague o débito de precatórios, o que culmina com a impossibilidade do pagamento até dezembro de 2024 e, ato contínuo, mantém as finanças do ente em permanente instabilidade.

Nota-se que a receita corrente líquida encartada no parágrafo 1º, do artigo 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tem critério mais elástico que o definido no artigo 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000.

Ainda percebendo a incongruência da adoção da Receita Corrente Líquida, conforme descrito no parágrafo 1º, do artigo 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, veio a Emenda Constitucional 99/17 e aperfeiçoou o conceito de receita corrente líquida para pagamento do financiamento referente a linha de crédito especial, nos seguintes termos do parágrafo 4º, inciso III do artigo 101 do ADCT: *“o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios; (...)”*.

Esta mudança trouxe para mais perto da realidade o critério do quantum debeat que os devedores pagariam pelo financiamento à União ou às instituições financeiras por ela controladas, pois somente a receita corrente líquida referente aos recursos próprios do ente devedor entrariam no cálculo de composição do montante da parcela mensal do pagamento do financiamento.

E esta escolha não foi sem razão, a ratio legis da EC 99 teve a melhor intenção de criar ferramenta efetiva para solucionar o problema dos precatórios. Até porque, estima-se que a dívida de todo país chega hoje a mais de R\$ 113,5 bilhões em precatórios.

A linha de crédito especial ao mesmo tempo em que trás a possibilidade de saneamento das contas das entidades devedoras, injeta significativa quantia de dinheiro na economia nacional. Isto porque, ato contínuo, gerará impostos, pois grande parte dos precatórios tem origem alimentar. Tal alternativa, soma-se, ainda, ao fato de que o valor financiado retornará aos cofres da União, com o pagamento das parcelas do valor financiado pelo ente devedor com condição melhor que o pagamento dos precatórios do regime especial. Por fim, a União teria amplas e seguras garantias para recebimento do crédito, podendo ser feito contratualmente em termos semelhantes às sanções encartadas no artigo 104 do ADCT, que seriam acionadas em caso de inadimplemento.

Por fim, a novidade trazida pela EC 99, no § 4º do artigo 101 do ADCT é uma forte aliada, para não dizer a única, para o saneamento definitivo dos precatórios em regime especial dos entes considerados super devedores - que depositam acima de 1,5 de RCL na conta de precatórios em regime especial - trazendo normalidade ao sistema de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição da República.

Linha de crédito de 113,5 bilhões?

A efetivação da linha de crédito poderia ser realizada para entes subnacionais “superendividados”, com critérios de acesso e definição deste conceito.

Apesar das atuais alternativas disponíveis e normatizadas atenderem boa parte dos entes, ainda há municípios, que mesmo sacrificando parte considerável de suas receitas próprias, não conseguem quitar seus precatórios até 2024. Essa situação ratifica a necessidade de uma alternativa distinta, de caráter excepcional, que de fato viabilize o pagamento dos valores para aqueles considerados “superendividados”.

De acordo com o Governo Federal, a concessão da linha de crédito inviável, tendo em vista contexto de crise fiscal e ao volume do valor estimado pela União para linha de crédito desse montante. No entanto, o recurso para viabilizar a linha de crédito especial não precisa atender a totalidade estimada do débito com precatórios do país, valor da ordem de R\$ 113,5 bilhões. Isso porque, uma vez definidos os critérios de acesso aos recursos, teríamos um número reduzido a algumas centenas, ou até mesmo dezenas de devedores excepcionais.

Além da definição de critérios de acesso, por exemplo, outra forma para condicionar o acesso à linha de financiamento, seria disponibilizar valores do crédito na medida da necessidade financeira do ente, a cada exercício. Ou seja, periodicamente, após análise criteriosa do exercício orçamentário e financeiro e dos valores a serem pagos em precatórios pelo ente. Caso o comprometimento do ente superasse um determinado percentual de sua receita corrente líquida, definido a partir do conceito de excepcionalidade e, após investido outro percentual de sua receita própria, restaria a linha de crédito para pagamento da diferença para quitação do valor estimado para aquele exercício.

A Frente Nacional de Prefeitos entende que é necessário percorrer por todas as alternativas disponíveis para a liquidação dos valores, porém, em alguns casos, a linha de crédito especial é instrumento inafastável.



Realização:

FNP FRENTE
NACIONAL
DE PREFEITOS

Colaboração:



NACIONAL

Apoio:



Fórum Nacional dos
Procuradores Gerais
das Capitais



Fórum Nacional de
Secretários Municipais
de Fazenda e Finanças

