

NOTA TÉCNICA nº 03 / 2017

Assunto: A Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, que altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime ordinário de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo novo regime especial de pagamento para os casos em mora. Procedimentos de gestão.

A Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça, uma vez publicada a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, EMITE, por meio de sua Diretoria Executiva, na forma regimental, a presente NOTA TÉCNICA na qual formula esclarecimentos e apresenta sugestões endereçadas aos Tribunais de Justiça para fins de cumprimento de disposições expressas na referida norma.

Dada a abrangência dos impactos das novas disposições constitucionais, esta Nota Técnica trata dos procedimentos de gestão necessários para a definição dos valores devidos mensalmente pelo ente sujeito às novas regras, com destaque para a execução do *novo regime especial* instaurado pelos artigos 101 a 105, acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reservando demais questões para trabalho técnico posterior.

O contexto em que promulgada a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016.

A Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, teve origem em proposta apresentada à Câmara dos Deputados, em 25 de junho de 2015, com o objetivo de facilitar, aos entes federados possuidores de estoque de precatórios tidos como impossíveis de serem pagos até o fim do período de *sobrevida* conferido ao regime do art. 97 do ADCT, a quitação da dívida histórica dessas requisições judiciais.

Sua redação inicial, por essa razão, observou os parâmetros gerais fixados pela Suprema Corte ao decidir, em 25 de março de 2015, *questão de ordem* no julgamento das ADI nº 4.425/DF e 4.357/DF.

Durante sua tramitação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, contudo, a Proposta de Emenda à Constituição – tanto a pretexto de dar maior garantia ao cumprimento do prazo final para a quitação da dívida, como defendiam grupos e entidades representativos dos credores, quanto no sentido de buscar, como postulado por seus representantes, amenizar os impactos trazidos, sobretudo aos grandes devedores públicos, pela declaração de inconstitucionalidade, e posterior modulação, do regime especial criado pela EC 62/09 – sofreu emendas e substitutivos que alteraram, de modo significativo, o texto original.

Essa constatação é relevante para a interpretação e crítica do texto promulgado, na forma como proposto no presente documento.

Das novas regras de superpreferência constitucional para ambos os regimes de pagamento

O art. 1º da EC 94/2016 alterou o artigo 100 da Constituição Federal para conferir ao § 2º desse dispositivo constitucional redação que contempla novas regras alusivas à

superpreferência de parcela do crédito alimentar, como tal constitucionalmente já assegurada a credores originários idosos ou doentes graves, na redação vinda com a EC 62/2009.

A alteração foi significativa, pois afastou as limitações então existentes, a partir das quais só faziam jus à antecipação da parcela superpreferencial do crédito alimentar o credor em nome de quem o precatório foi expedido, mantida a possibilidade de fracionamento do precatório para essa exclusiva finalidade e o pagamento do eventual remanescente na ordem cronológica de apresentação.

A nova redação, mais abrangente, estabelece que *serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Carta Magna, os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei.*

Com isso, a partir da vigência da EC 94/2016 assumiu o *status* de beneficiário da parcela superpreferencial o **titular do precatório, originário ou por sucessão hereditária**, assim compreendido:

- como credor originário, a pessoa em nome de quem expedido o precatório, independentemente de eventual sucessão processual anteriormente verificada na fase judicial, ou
- como credor por sucessão hereditária, a pessoa que, em razão da morte do credor originário, assumir a titularidade do direito consignado em precatório tanto pela via extrajudicial (mediante partilha por meio de escritura pública), com aceitação direta, pelo Presidente do tribunal, perante o processo administrativo do precatório, como pela via judicial, observada, em qualquer caso, a legislação pertinente.

A regra atual implica, portanto, para os casos de sucessão hereditária, na efetiva substituição do credor originário pelos sucessores habilitados, observadas a legislação e regimentos de regência, inclusive normas administrativas em vigor perante cada tribunal, após conformação com as novas regras da EC 94/2016. Demais casos de sucessão processual (por cessão creditícia, por exemplo) continuam não gerando para o sucessor direito ao benefício.

A partir dessas premissas, tratando-se de credor originário ou por sucessão hereditária, deverão ser aferidas, visando a concessão do benefício, as seguintes condições:

- *a idade de 60 anos*: independentemente de se tratar de credor originário ou por sucessão hereditária, constituindo-se o direito subjetivo à prioridade no momento do implemento desse requisito, ou
- *a existência de doença grave*: qualquer das moléstias indicadas na forma do inciso XIV do art. 6º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, com a redação dada pela Lei nº 11.052/2004, e na forma prevista no art. 13, da Res. nº 115/2010, do Conselho Nacional de Justiça, ou
- *a deficiência*: apurada, **quando necessária**, na forma da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (art. 2º, §1º), e
- *valor da obrigação definida em lei como de pequeno valor aplicável ao ente devedor*: a concessão do benefício está limitada ao triplo dessa importância, uma vez implementado algum dos requisitos anteriores.

Da vinculação à receita corrente líquida no regime ordinário.

O § 17, também incluído pela EC 94/2016 ao art. 100 da Constituição Federal, inova ao estabelecer que *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor.*

Anota-se que, na falta dessa aferição, os Tribunais poderão fazer esse levantamento, seja com base nas informações obtidas junto dos próprios devedores, seja por meio de consulta a relatórios de gestão fiscal perante os tribunais de contas.

De sua vez, o § 18 dado ao mesmo artigo não apresenta novidade, reiterando conceito previsto anteriormente no art. 97, § 3º, do ADCT, ao fixar que:

“Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.”

Regra inédita criou a EC 94/2016 ao regime ordinário no novo § 19 do art. 100, da Constituição Federal.

Mirando os entes devedores – e não aos juízos gestores – abriu possibilidade de captação de recursos ao estabelecer que *“caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal”*.

Anota-se que o *financiamento*, uma vez implementado, não implicará em concessão de prazo distinto para pagamento das requisições em processamento junto ao orçamento, apresentando-se apenas como novo instrumento para, superada a média de comprometimento da RCL prevista na norma, nos termos previstos, autorizar que o devedor busque outros recursos para **garantir o tempestivo e integral** pagamento dos precatórios no correspondente exercício.

Por fim, e ainda tratando do regime geral ou ordinário, apresenta-se a redação do § 20, **exemplo maior da necessidade de oportuno questionamento do texto final promulgado**, que, no curso da tramitação legislativa, foi descaracterizado da sua proposta original a ponto de permitir abusos que podem levar ao reconhecimento de tamanha contradição com o próprio *caput* do art. 100 da Constituição Federal, e com o sistema de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais.

O parágrafo inexistia no texto apresentado à Câmara dos Deputados em 25/06/2015, e surgiu a partir de proposta destinada a criar, no regime geral ou ordinário, uma solução para o enfrentamento de situações extraordinárias. A alteração foi apresentada na Comissão Especial na primeira passagem da PEC pela Câmara dos Deputados e inicialmente previa a necessidade de que o montante dos precatórios apresentados excedesse 3% da receita corrente líquida.

Essa exigência foi suprimida e do parecer do relator surgiu apenas a regra de que *“Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado.”*

A regra causa considerável preocupação e não será objeto da presente Nota Técnica. Nada obstante, anota-se apenas, que promulgada a EC 94 em 15 de dezembro de 2016, toda pretensão de utilização desse parcelamento há de considerar as requisições relativas ao exercício de 2017, não se aplicando, à evidência, para as obrigações de pagamento que constaram dos orçamentos anuais de 2016 e que já haviam sido definidas em 2015.

Observa-se, em adiantamento a mais aprofundada análise, que a regra, como tudo o que se refere à tramitação da PEC que deu origem à EC 94/2016, foi proposta e pensada a partir da situação de grandes devedores. Desconsiderava-se, como se desconsiderou, enfim, o efeito da redação aprovada e promulgada para os pequenos devedores que hoje se encontram em dia com o pagamento de seus precatórios submetidos ao regime ordinário. Tais devedores, por apresentarem a cada ano, nos seus mapas orçamentários poucos precatórios, usualmente menos que uma dezena, menos de cinco, ou até mesmo um único precatório, por certo agora encontrarão, a cada novo exercício, para requisições de determinado montante, ano após ano, permissão de parcelamento de ao menos 85% do valor correspondente em 5 (cinco) anos, em lugar do pagamento no prazo previsto no *caput* do art. 100 da Constituição Federal, caso não optem pelo pagamento dessa requisição com deságio de até 40% do valor, mediante acordos diretos.

É, à evidência, abuso e falta de comprometimento fiscal que importarão, em pouco tempo, na formação de novo e pernicioso acúmulo de precatórios não pagos, de forma que frontalmente contrária à busca de quitação dos acervos históricos até o final do exercício de 2020, razão indiscutível para a promulgação da EC 94/2016.

Toda e qualquer interpretação nesse sentido, por flagrante contradição com a regra do *caput*, e por levar à ineficácia da norma por meio da qual criada, estará eivada de inconstitucionalidade, cuja declaração deve ser buscada, se necessário, por meio dos controles constitucionalmente previstos, difuso ou concentrado.

Do novo regime especial.

Por meio do art. 2º da EC 94/2016, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 101 a 105, que estabelecem **um novo regime especial**.

A promulgação de uma norma criando um novo regime especial, como expressamente consta do parecer da Comissão Especial, em que foi relator o Deputado Paulo Teixeira, buscou contribuir:

“para minimizar os problemas trazidos pela dura realidade econômica e fiscal das entidades federativas, sem descurar, enfatizamos, da satisfação efetiva dos justos direitos dos credores, em harmonia com a lição doutrinária, segundo a qual a mudança no texto constitucional ou em lei deve buscar a eficácia da norma, em obediência a um dos princípios que orienta a sua interpretação – o da máxima efetividade –, como foi enfaticamente salientado na fala dos ilustres convidados presentes à Audiência Pública a que nos referimos no relatório.

...

A promulgação desta PEC viabiliza a adoção de medidas mais efetivas (e autoaplicáveis), como a reserva de parte da receita corrente líquida, com percentuais ajustados aos passivos desta ordem de cada ente da federação, somada ao uso de depósitos judiciais nos quais o ente público é parte e outros nos quais o ente público não é parte, entre outras fontes, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham condições mais favoráveis de, até 31 de dezembro de 2020, honrarem seus compromissos com o pagamento dos respectivos estoques de precatórios vencidos, vincendos, e não pagos.”

Assim, de forma concisa, são estes os objetivos a serem alcançados pelas novas regras, e que devem ser observados pelos entes públicos devedores e pelos gestores de precatórios:

- *“minimizar os problemas trazidos pela dura realidade econômica e fiscal das entidades federativas”, com “a adoção de medidas mais efetivas (e autoaplicáveis), como a reserva de parte da receita corrente líquida, com percentuais ajustados aos passivos desta ordem de cada ente da federação, somada ao uso de depósitos judiciais nos quais o ente público é parte e outros nos quais o ente público não é parte, entre outras fontes”;*

- para, *“sem descurar, enfatizamos, da satisfação efetiva dos justos direitos dos credores”, assegurar “que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham condições mais favoráveis de, até 31 de dezembro de 2020, honrarem seus compromissos com o pagamento dos respectivos estoques de precatórios vencidos, vincendos, e não pagos.”;*

Há, portanto, neste novo regime especial, uma dupla e harmônica preocupação: de um lado, assegurar aos entes públicos devedores que ostentem estoques de precatórios insolvidos novos e efetivos meios para honrar seu compromisso até 31 de dezembro de 2020, e de outro, satisfazer os “justos direitos dos credores”.

São estas as premissas adotadas nesta Nota Técnica a partir da leitura do que disposto no art. 101, acrescido ao ADCT, segundo o qual:

“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”.

Sem trazer maiores informações, e sem fazer qualquer referência explícita ao regime especial modulado a partir do qual construída a regra, esta estabeleceu quais os entes públicos devedores sujeitos ao novo regime especial, o modo e o prazo para quitação parcelada do débito total de precatórios vencidos e vincendos, tudo em um único e condensado período, composto de muitas orações, que demanda a adequada compreensão ao sistema então em prática, assim como das premissas antes referidas, com o objetivo de viabilizar aos devedores mais comprometidos com acúmulo de precatórios vencidos o retorno à situação de constitucionalidade no pagamento de suas dívidas judiciais até 2020.

Destacam-se as seguintes expressões:

• *“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 primeira delas, *“os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios”*, define a partir da data do julgamento, pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, da *questão de ordem* referente à modulação dos efeitos do decidido nas ADI nº 4.425/DF e 4.357/DF, quais são os entes públicos sujeitos ao novo regime especial.

A condição necessária e suficiente para tanto é a verificação do fato de se encontrar o ente público, na data de 25 de março de 2015, em mora com o pagamento de seus precatórios.

Preenchem este requisito os entes públicos devedores que, em 25 de março de 2015, encontravam-se submetidos ao anterior regime especial da EC 62/2009, o que não demanda maior dificuldade para os tribunais gestores. Estes devedores passam do antigo para o novo regime especial, ou seja, deixam, a partir do exercício de 2017, de cumprir as regras até então em vigor por força do julgamento de modulação dos efeitos da inconstitucionalidade do regime da EC 62/2009 (ADI nº 4425/DF e 4357/DF), para cumprir as determinações agora reproduzidas na EC 94/2016.

Mas não são os únicos.

A nova regra abrangeu também aqueles entes públicos que, tendo ou não se submetido em algum momento ao antigo regime especial da EC 62/2009, estavam sujeitos ao

regime geral ou ordinário no exercício de 2015 e que apresentavam, em 25 de março do referido ano, precatórios vencidos, assim compreendidas as requisições que, apresentadas, compuseram os Mapas Orçamentários de 2014 ou anteriores, e que ainda não se encontravam total ou parcialmente pagas na data de referência.

Estes entes públicos deverão ser identificados pelo Tribunal de Justiça mediante exame, caso a caso, da situação de cada um perante os tribunais integrantes do Comitê Gestor de Pagamento de Precatórios, criado pela Resolução nº 115/2010 do Conselho Nacional de Justiça.

Identificados os devedores vinculados ao novo regime, este será processado para todos os devedores por ele alcançados a partir do exercício de 2017, devendo o Tribunal de Justiça comunicar-lhes a necessidade de observância das novas regras constitucionais, convindo ainda tal submissão seja igualmente comunicada aos tribunais integrantes do Comitê Gestor, para que esses informem periodicamente o valor atualizado da dívida de cada ente.

Definidos os sujeitos destinatários da norma, segue-se o comando mais significativo do novo regime especial e que elimina o risco de que venha a ser confundido com um novo “calote”. É a expressa determinação de que os entes devedores submetidos ao novo regime especial **“quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período”**. A expressão repete, **a modo inequívoco**, determinação vinculante inserida, no mesmo sentido, no acórdão da decisão que modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do regime especial da EC 62/2009.

A seguir, a norma define como será pago o estoque dos precatórios vencidos e vincendos.

O cumprimento da nova moratória se dará com o devedor *“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”*.

Os depósitos, a partir de janeiro de 2017, devem ser **mensais**, não mais existindo qualquer norma que permita, a reboque de opção do devedor, o pagamento anual de parcelas da dívida total, como existia na vigência do antigo regime especial da EC 62/2009.

Para definição do valor mensal devem ser considerados dois parâmetros fundamentais: o primeiro, aquele segundo o qual os depósitos devem ser efetuados *“em percentual suficiente para a quitação de seus débitos”*, e o segundo, que esse percentual, *“ainda que variável, nunca (seja) 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.”*

Disso resulta caber aos órgãos gestores, em um primeiro momento, e ainda sem necessária vinculação com a apresentação, pelo ente devedor, de seu plano de pagamento anual, dar efetivo cumprimento ao comando de que **os depósitos mensais** devam ser efetuados *“em percentual suficiente para a quitação de seus débitos”*.

E nesse ponto, a presente Nota Técnica tem o cuidado de ressaltar – em respeito à premissa defendida pela Câmara Nacional de Gestores de Precatórios de que as situações de cada Tribunal de Justiça gestor, de cada Estado e de cada Município são peculiares e que, em razão disso, toda normatização deve respeitar, a prol da regularidade dos pagamentos, as especificidades locais ou regionais – que a EC 94/2016 foi promulgada poucos dias antes do final de um exercício financeiro, momento que, premido pelo início do recesso forense, impunha aos órgãos gestores a definição da cobrança dos valores a serem pagos já no exercício de 2017.

Em razão disso, limita-se esta Nota Técnica, em respeito a posturas e condutas já adotadas pelos Tribunais de Justiça gestores de precatórios, a apresentar sugestões que, com fundamento **direto e objetivo** na nova norma, buscam dar um norte aos gestores que ainda não dirigiram aos devedores cobrança ou, para os demais, conforme análise de mérito pelos gestores interessados, oferecer alternativas para a adequada cobrança de frações da moratória para este exercício de 2017 e para os exercícios seguintes, até o exercício de 2020.

Sendo assim, tem-se que o exercício de 2016 como regulado pela EC 62/2009 e pela modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade decidida pelo Colendo Supremo

Tribunal Federal, tendo sido essas as normas que definiram, previamente à vigência da EC 94/2016, os valores que deveriam constar do orçamento anual de 2016 de cada ente público devedor, estabelecidos no ano de 2015, tanto para os entes do regime geral ou ordinário, como para os do regime especial originado na EC 62/2009.

O dever de pagamento desses valores não foi afetado pela promulgação, em 15 de dezembro de 2016, da EC 94/2016, havendo de se apurar, em razão disso, para os entes devedores que não cumpriram total ou parcialmente com sua obrigação, qualquer insuficiência de aportes referente a 2016 e exercícios anteriores, visando sua cobrança para garantir o regular e tempestivo pagamento de precatórios.

Firmadas tais considerações, para os débitos de frações da moratória apurados no período regulado pela EC 94/2016, o critério fundamental norteador da cobrança é a garantia de que **os depósitos mensais** sejam efetuados pelo ente público devedor no novo regime especial **em percentual suficiente para a quitação de seus débitos**.

Com base nessas premissas, o presente documento se dispõe a apresentar critérios para a cobrança e pagamento das frações mensais citadas.

Para isso, há que se levar em consideração a situação anterior ao ingresso no novo regime especial do ente público em relação ao pagamento de seus precatórios, em razão de pequena distinção, para apuração do aporte mensal mínimo devido a partir das novas regras, existente na forma de comprometimento orçamentário no pagamento de obrigações de natureza precatorial.

É que, como se sabe, se pelas regras do regime ordinário o comprometimento orçamentário do ente sujeito a essa modalidade de pagamentos se verifica mediante a inscrição, exercício a exercício, de precatórios nas peças orçamentárias, segundo as regras do regime especial anterior, para o qual era excepcionalmente vedada a observância do art. 100, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal (art. 97, caput, do ADCT), o comprometimento orçamentário era verificado com o pagamento de frações (mensais ou anuais) da dívida consolidada de precatórios, e não com o efetivo pagamento desses.

Isso posto, convém esclarecer inicialmente que o cálculo dos aportes mínimos para o ano de 2017, em razão da data de promulgação da EC 94/2016, deve ser realizado tendo como referência 1º de janeiro de 2017, com base na dívida consolidada em 15 de dezembro de 2016 (data da promulgação da EC 94), pela média da RCL entre outubro de 2016 a outubro de 2015.

Para isso, divide-se a dívida consolidada pelo número de exercícios restantes – 4 (quatro) – no novo regime especial, dividindo-se, em seguida, o resultado por 12 (meses), alcançando-se com isso os valores dos depósitos mensais a efetivar em 2017.

Esse o caminho seguro para o cálculo dos aportes mensais inerentes ao novo regime, a ser observado em cada um dos exercícios a ele relativos, tomando-se apenas o cuidado de que, para os exercícios seguintes (2018 a 2020), seja apurada a dívida consolidada sempre no dia 1º de julho de cada ano.

A proposta pode ser sintetizada por meio da seguinte fórmula, em que DC é a dívida consolidada, NER o número de exercícios restantes na moratória, ATA o valor total de aportes em cada um dos exercícios, e AM o valor de cada aporte mensal devido na competência:

$$DC \div NER = ATA$$

De modo que:

$$ATA \div 12 = AM$$

Sendo assim:

DC (apurada em 15 de dezembro de 2016) ÷ 4 ÷ 12 = AM 2017

DC (apurada em 1º de julho de 2017) ÷ 3 ÷ 12 = AM 2018

DC (apurada em 1º de julho de 2018) ÷ 2 ÷ 12 = AM 2019

DC (apurada em 1º de julho de 2019) ÷ 1 ÷ 12 = AM 2020

O valor do aporte mensal necessário será calculado em percentual suficiente para a quitação da dívida até dezembro de 2020, podendo ser variável, mas nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da RCL no período de 2012 a 2014.

Para se obter o comprometimento da RCL com dívidas judiciais sujeitas ao regime ordinário de liquidação, faz-se necessário levar em consideração as inscrições de precatórios realizadas e o impacto gerado por elas no orçamento do ano seguinte, até o final do qual deveriam ser efetuados os pagamentos regulares. Daí que, para o cálculo do comprometimento do ano de 2012, há que se tomar como base, em relação a um devedor sujeito, no período, ao regime ordinário, a dívida de precatórios inscrita no ano anterior (2011).

A média do comprometimento da RCL, no período de 2012 a 2014, será calculada com base na dívida de precatórios inscritos (DPI) em cada ano anterior, para ser comparada, em seguida, ao somatório da RCL do período entre outubro do ano do orçamento comprometido e setembro do ano anterior, obtendo-se com isso o resultado do percentual de comprometimento. Semelhante procedimento há que ser feito quanto aos devedores sujeitos, à época, ao regime especial substituído, tomando-se como efetivo comprometimento orçamentário para tal fim o valor de parcelas anuais ou mensais (VP) devidos durante cada um dos exercícios citados.

Em um e outro caso, portanto, para que se encontre o percentual de comprometimento (PC) alusivo a cada ano, basta que se faça uma operação de regra de três simples, expressada nas fórmulas a seguir propostas:

$$\text{DPI} \times 100 \div \text{RCL} = \text{PC}$$

ou

$$\text{VP} \times 100 \div \text{RCL} = \text{PC}$$

Encontrado o PC de cada um dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, apura-se deles a média, que corresponderá ao percentual mínimo de RCL a ser disponibilizado mensalmente pelo ente devedor para a viabilidade do parcelamento da dívida consolidada agora sob o império do novo regramento constitucional.

É a partir do resultado de uma dessas duas operações que se apresenta, anualmente, a oportunidade para oferecimento, ao Tribunal de Justiça local, pelo ente público devedor interessado, de um plano de pagamento que contemple a quitação da dívida consolidada até dezembro de 2020, independentemente da situação anterior ao ingresso do devedor no novo regime especial.

Tendo, porém, a EC 94/2016 previsto, de um lado, a possibilidade de apresentação de plano de pagamento para cada exercício, e ao mesmo tempo previsto – e imposto – não só um aporte mensal *mínimo*, como também *suficiente* ao pagamento da dívida consolidada até dezembro de 2020, admite-se que referido plano possibilite ao ente devedor, **dentro de um mesmo exercício**, apenas, e **sempre respeitando o mínimo constitucionalmente assegurado para os aportes mensais**, concentrar maiores esforços financeiros em determinado mês ou meses (janeiro a abril, por exemplo, em razão do ingresso decorrente de tributos como o IPTU e de repasses estaduais), de modo a integralizar, ao final de cada exercício, os 12 aportes necessários à execução do novo regime especial.

A apresentação de um plano anual não se mostra obrigatória ou indispensável aos entes devedores que acolherem a cobrança de valores mensais nos percentuais definidos pelos Tribunais de Justiça gestores de precatórios. Tanto é assim que a norma constitucional não prevê sanção para sua não realização. Mas essa apresentação tornar-se-á obrigatória sempre que cada ente público pretender, respeitado, no exercício, o percentual médio mínimo, a realização de aportes em valores variáveis, ou indique a utilização de outros meios ou recursos, previstos na nova norma constitucional para quitar, em cada um dos quatro exercícios de vigência do novo regime especial, a totalidade do valor encontrado e definido para cada exercício como suficiente para a quitação da dívida no prazo assinalado.

Recomenda-se, enfim, que a tentativa de apresentação de plano de pagamento que destoe do que acima apontado, postergando, por exemplo, para os exercícios finais do regime especial novo os maiores esforços financeiros para a realização dos aportes mensais, seja efetivamente desconsiderada, tanto por depor o plano de pagamento, nesses termos apresentado, contra os fins do novo regramento, em claro desrespeito à tempestividade e regularidade do pagamento das requisições afetas à nova moratória, como por sugerir, enfim, essa possível prática do devedor a mais direta afronta aos postulados da probidade e moralidade administrativas, e às próprias diretrizes maiores da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lembra-se, no mais, que o conceito de Receita Corrente Líquida a ser trabalhado na execução do novo regime especial é aquele trazido junto ao § 1º do artigo 101, acrescido pela EC 94/2016 ao ADCT, que também menciona os recursos orçamentários próprios dos entes públicos devedores como fonte do pagamento das obrigações criadas pela norma, como se vê:

“§ 1º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

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 de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.”

De sua vez, o § 2º do artigo 101 do ADCT contempla a maior inovação no que se refere a novos meios de obtenção, pelos entes devedores submetidos a este renovado regime especial, de instrumentos outros, acrescidos à utilização de recursos orçamentários próprios, de quitação dos seus consistentes estoques de precatórios atrasados e não pagos, que é, no caso, a utilização tanto de parcela dos depósitos judiciais e administrativos relativos a processos nos quais seja parte o ente devedor, como dos depósitos dos feitos nos quais não é aquele parte.

Mesmo tratando-se de verdadeira contrapartida ao dever de quitação das dívidas consolidadas de precatórios até 31 de dezembro de 2020, tal inovação, dada sua complexidade e, como exposto no início deste documento, não vem a ser objeto da presente Nota Técnica.

De qualquer modo, frente ao disposto nos mencionados incisos I e II do parágrafo segundo do artigo 101 do ADCT, aguarda-se normatização por parte dos Tribunais e, em especial, pelo Conselho Nacional de Justiça, em cumprimento do que já determinado nos autos do Pedido de Providências nº 0007444-55.2016.2.00.0000. Os comandos que surgirão deverão ser eficazes para garantir que os valores dos depósitos judiciais, uma vez levantados pelos devedores objetivando o cumprimento do novo regime especial, sejam diretamente transferidos pelas instituições financeiras para as contas vinculadas dos Tribunais de Justiça destinadas a tal fim, ou que, facultada aos entes públicos sua transferência para conta única do Tesouro, para fins contábeis, haja o comprometimento de tais entes públicos e, pessoalmente, das suas mais representativas autoridades, de pronto encaminhamento, em prazo que não deve superar 48 horas, para as contas especiais dos Tribunais de Justiça destinadas ao pagamento de precatórios, sob pena de apreensão eletrônica do numerário levantado.

Por fim, o inciso III do mesmo dispositivo trata de relevante instrumento, a cargo dos órgãos financeiros de cada ente público, a permitir, para a liquidação das requisições sujeitas ao

novo regime especial, a contratação de empréstimo, excetuado dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse empréstimo a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. A regra não é destinada aos Tribunais gestores.

O pagamento de precatórios no novo regime especial.

O artigo 102, também acrescido ao ADCT, estabelece a obrigatoriedade de que 50% dos recursos sejam utilizados para o pagamento segundo a ordem cronológica dos precatórios e em respeito às preferências dos créditos alimentares, aí incluído o pagamento das parcelas superpreferenciais, bem como, com os recursos remanescentes, permitir ao ente público devedor realizar pagamentos por meio de acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios:

"Art. 102. Enquanto vigor o regime especial previsto nesta Emenda Constitucional, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos remanescentes, por opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios, por ato do respectivo Poder Executivo, observada a ordem de preferência dos credores, poderá ser destinada ao pagamento mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado."

A sistemática aproveita a existência e operacionalização das duas contas especiais abertas para o cumprimento do regime especial substituído, com destaque para pontuais indagações.

A primeira delas, já objeto de questionamento apresentado a gestores que integram a Câmara Nacional, é, com relação ao pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, a do alcance da expressão *“respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos”*.

Embora a literalidade do texto possa levar a interpretação no sentido de que devam ser pagos pela ordem cronológica, e antes de todos os créditos comuns, todos os créditos alimentares dos quatro exercícios (anos) abrangidos pelo novo regime especial, não se verifica, em verdade, a partir de interpretação sistemática do respeito à ordem cronológica, e em um primeiro momento, alteração no entendimento de que a preferência deva ser observada em cada exercício (ano), tal como ocorria sob a ordem jurídica anterior.

A segunda indagação, também com origem em uma análise literal do texto constitucional, é a de que os acordos devam ser obrigatoriamente formalizados perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios.

É verdade que a terminologia existe, e o juízo conciliatório é utilizado com eficiência por alguns Tribunais de Justiça. Contudo, é fato que há tribunais que adotam termos diversos para designar o órgão, o Juízo ou a autoridade regimentalmente competente para a realização e aprovação das transações acerca de precatórios, unidades de competência que vêm desempenhando, de forma igualmente eficiente, seu papel. Aliás há até mesmo aqueles tribunais que, como permitia a leitura do art. 97 do ADCT, sequer dispõem de tal órgão, sendo os acordos travados diretamente entre o credor e o devedor perante Câmaras de Conciliação, quando não, em face da inexistência dessas, todo o pagamento dos precatórios é feito apenas com estrita observância da cronologia (art. 24, da Res. nº 115/2010, do CNJ).

Presente, mais uma vez, a necessidade de que se assegure o respeito às peculiaridades locais e regionais, não se mostra imprescindível a pronta alteração do nome ou mesmo a criação de um Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios em cada Tribunal.

Deverá ser admitida, em obediência ao *princípio da continuidade* que informa o Direito Administrativo, a *permanência* da efetivação dos acordos nos moldes em que realizado em cada Tribunal, ou por Câmara de Conciliação, garantida, no caso dos acordos realizados por essa, a homologação pelo Presidente do Tribunal de Justiça, e assegurada, sempre, em face das particularidades locais, a análise da conveniência e oportunidade da criação e instalação de plexos de competência com tal denominação e correlatas atribuições.

A terceira diz respeito à necessidade de opção formal do ente público devedor pela utilização dos recursos remanescentes como condição indispensável para a realização do pagamento de precatórios por meio de acordos diretos, indagação que se identifica com a postura a ser adotada pelo Tribunal gestor de precatórios nos casos em que, feita a opção e acumulados recursos na segunda conta, deixa o ente público de promover o necessário para que os acordos se realizem.

Nestes casos, o que se recomenda aos gestores é que se aguarde a manifestação de cada ente público quanto ao seu particular interesse na referida opção, mantido, na sua falta, o uso integral dos recursos para pagamento na ordem cronológica, medida que encontra amparo em decisões tanto do Conselho Nacional de Justiça (PP nº 0007196-60.2014.22.00.0000), como do Supremo Tribunal Federal (MS nº 33.761/MG).

A medida evita não só o acúmulo de dinheiro sem a devida e pronta utilização enquanto pendentes de pagamento os precatórios, como assegura também, a uma maior quantidade de credores, a mais tempestiva e impessoal forma de liquidação dos débitos judiciais.

Por essa razão, realizada a opção pelos acordos diretos, e posteriormente constatado o acúmulo indevido de dinheiro sem a efetiva promoção, pelo ente público, dos atos afetos a essa forma de pagamento, recomenda-se a intimação do devedor, pelo Tribunal gestor, para que, em prazo razoável, cumpra o que lhe competir. Mantida a inércia, sejam os recursos destinados a pronto pagamento na ordem cronológica.

O artigo 103 garante que não sofrerão sequestro de valores os devedores que estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no *caput* do art. 101 do ADCT e o art. 104 trata das penalidades a que sujeitos os entes públicos devedores que não liberarem tempestivamente, no todo ou em parte, os recursos referidos no art. 101.

De sua vez, o rol de sanções repete, de forma quase integral, o que já constava no regime anterior instituído pela EC 62/2009, acrescentando apenas pequena alteração no inciso IV do dispositivo, como se vê:

"Art. 103. Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no caput do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos."

"Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

I - o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente;

II - o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;

III - a União reterá os recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto;

IV - os Estados reterão os repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no § 2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias."

O art. 105 trata da compensação de créditos de precatórios, agora como faculdade conferida ao credor, com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos entes públicos devedores:

“Art. 105. Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

Parágrafo único. Não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades.”

Com referência a essas compensações anota-se, na oportunidade, que dependem de lei específica do ente devedor, não sendo viável a utilização de regras gerais de compensação, posto que sujeitas estas, nos termos da jurisprudência firmada nos Tribunais, ao respeito à ordem cronológica, o que não se dá com esta hipótese constitucional, excepcional e limitada no tempo, de utilização perante o novo regime especial.

A compensação há de se dar junto ao órgão administrativo integrante da estrutura do Poder Executivo interessado e assim definido, na legislação a ser editada pelo ente público correspondente.

A regra do parágrafo único deste artigo estabelece critério para a contabilização orçamentária e fiscal das mencionadas compensações.

Das conclusões e sugestões apresentadas:

Para o desencargo das obrigações decorrentes da implantação do regime especial instituído pela EC 94/2016, recomenda-se aos Tribunais de Justiça, a observância do seguinte, sem prejuízo de posteriores ajustes necessários:

1. A identificação dos entes devedores sujeitos ao novo regime especial, por meio da verificação da situação do pagamento de seus precatórios junto a todos os tribunais do Comitê Gestor,
2. A apuração do valor do aporte mensal correspondente ao *mínimo* de comprometimento da RCL de cada devedor identificado, guardando-se invariavelmente a premissa de que tal aporte deverá necessariamente ser *suficiente* para a quitação de todo o estoque de precatórios até o exercício de 2020;
3. O acompanhamento, junto a processo administrativo próprio, do cumprimento do novo regime especial pelos entes a ele sujeitos, podendo-se aproveitar, para os entes subordinados ao regime substituído, as contas especiais existentes, e abrindo-se duas contas especiais para receber, por parte daqueles devedores antes subordinados ao regime ordinário, os aportes mensais necessários à execução da moratória, e
4. A convocação de reunião do Comitê Gestor das Contas Especiais para conhecimento das medidas adotadas e deliberação sobre a forma de rateio dos recursos.

Para execução das sugestões anteriores, deverão os Tribunais de Justiça promover esforços no sentido de:

- a) Acompanhar e garantir o cumprimento do regime especial, precisamente quanto ao regular pagamento das parcelas mensais, de forma a assegurar a quitação do estoque de precatórios até o exercício de 2020, e

b) Cumprir fielmente as novas disposições constitucionais transitórias, desconsiderando plano de pagamento que não contemple, a cada exercício, o valor dos aportes mínimos mensais, bem como o aporte de recursos suficientes para a quitação da dívida consolidada de precatórios até o exercício de 2020.

São Paulo, 10 de fevereiro de 2017.

A DIRETORIA EXECUTIVA