



**Procedência:** Procuradoria do Tesouro, Precatórios e Trabalho

**Interessados:** Município de Abaeté e demais Municípios em dívida com Estado, já inscrita em precatório

**Número:** 15.776

**Data:** 19 de outubro de 2016

**Assunto:**

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. PRECATÓRIOS DE MUNICÍPIOS, JÁ EXPEDIDOS, EM FAVOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PEDIDOS DE PARCELAMENTO E REDUÇÃO DE ENCARGOS, FORMULADOS POR DEVEDORES, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. DIREITO SUBJETIVO QUE APENAS PODERIA SUBSISTIR *NO CURSO DO PROCESSO*, POIS APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO E A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO, SEGUNDO O ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O PAGAMENTO À VISTA, COM DESCONTO, OU O FRACIONAMENTO, FORA DOS PARÂMETROS DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, PODERIA SER CONSIDERADO VIOLAÇÃO À ORDEM CRONOLÓGICA E PREFERENCIAL. PRERROGATIVA DE PAGAMENTO DIFERIDO JÁ ESTABELECIDADA PARA OS ENTES FEDERADOS PELO CONSTITUINTE DERIVADO, NA FORMA DO ART. 97 DO ADCT, INCLUÍDO PELA EC/62, QUE O STF MANTEVE PELO O PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS, CONTADOS DO EXERCÍCIO DE 2016. NEGOCIAÇÃO APENAS ADMITIDA, EM TESE, SEM VIOLAR OS DEMAIS CREDORES COM PREFERÊNCIA, EM SITUAÇÕES EXCEPCIONALÍSSIMAS, COMO A IMPOSSIBILIDADE DO PRECATÓRIO SER PAGO EM UM ÚNICO EXERCÍCIO FINANCEIRO, SENDO O ESTADO O PRIMEIRO CREDOR.



Classificação Temática: Direito Tributário e Financeiro. Patrimônio Público. Precatórios.

### *Relatório*

A Procuradoria do Tesouro, Precatórios e Trabalho encaminha a esta Consultoria Jurídica, para análise e parecer, requerimento de parcelamento de dívida formulado pelo Município de Abaeté, nos autos do Precatório nº 12 –PV – S/N.

Por meio de petição protocolada em 17/05/2016, narra o Município que é devedor ao IEF de débito no montante de R\$56.614,87 (cinquenta e seis mil, seiscentos e quatorze reais e oitenta e sete centavos), a ser devidamente corrigido, decorrente de violação à legislação ambiental. A dívida já se encontra inscrita e representada pelo Precatório nº GV -12 PV – Comum, extraída dos autos da execução fiscal movida contra o Município.

Na sequência o interessado registra a grave situação financeira pela qual passa e, invocando o art. 10, VI, da Lei Estadual nº 21.735, de 3 de agosto de 2015, assim como o art. 50 do Decreto Estadual nº 44.844, de 25 de junho de 2008, requer ***o parcelamento do precatório devido***, em 60 (sessenta) parcelas, iguais e sucessivas, com redução das multas eventualmente aplicadas.

Ao expediente foi anexada Promoção do Procurador do Estado, Dr. Fábio Murilo Nazar, relatando que há diversos outros precatórios cujos devedores são Municípios do Estado de Minas Gerais, e que vários deles vêm procurando esta AGE para requerer o parcelamento da dívida. Afirma que os débitos têm natureza variada, com destaque para cobrança de parcelas previdenciárias devidas por Municípios ao IPSEMG, convênios inadimplidos junto à Administração Direta e Indireta, débitos ambientais, etc.

Ao final, a Promoção solicita orientação a respeito de como proceder nestes casos, especialmente se é possível autorizar o parcelamento dos precatórios, tal como solicitado pelos Municípios e em que bases estes parcelamentos deveriam ocorrer, inclusive quanto ao número de parcelas, sendo certo que, nestes casos, devem ser estabelecidos parâmetros objetivos para tratamento dos pedidos.

Relatada a consulta, opino.



### *Parecer*

Inicialmente, ressalta-se que em razão do pedido de urgência e da existência de prazo em curso nos autos do precatório nº 12-PV – S/N, a PTPT foi orientada a requerer dilação junto à Central de Conciliação de Precatórios do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Trataremos primeiramente do pleito específico do Município de Abaeté.

O pedido formulado pelo Ente Federado fundamenta-se, em primeiro lugar, na Lei Estadual nº 21.735, de 3 de agosto de 2015, que assim dispôs em seus artigos 8º a 10:

Art. 8º O pagamento do crédito não tributário poderá ser parcelado, **observadas as regras previstas em regulamento.**

§ 1º Para efeito de parcelamento, o crédito a que se refere o caput será atualizado pela taxa Selic ou por outro critério que venha a ser adotado para cobrança dos débitos fiscais federais.

§ 2º **O pedido de parcelamento implica a confissão irretratável do débito e a expressa renúncia ou desistência de qualquer recurso, administrativo ou judicial, ou de ação judicial a ele relativa.**

Art. 9º Fica criado, nos termos de regulamento, o programa de incentivo de pagamento de créditos não tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive os ajuizados.

§ 1º O débito será consolidado na data do pedido de ingresso no programa, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 5º, com todos os acréscimos legais vencidos previstos na legislação vigente na data dos respectivos fatos geradores da obrigação não tributária.

§ 2º O disposto neste artigo não autoriza a restituição nem a compensação de importâncias já recolhidas.

Art. 10. O débito consolidado poderá ser pago:

I – à vista, com até 90% (noventa por cento) de redução das multas;

II – em duas parcelas iguais e sucessivas, com até 80% (oitenta por cento) de redução das multas;

III – em três parcelas iguais e sucessivas, com até 70% (setenta por cento) de redução das multas;

IV – em quatro parcelas iguais e sucessivas, com até 60% (sessenta por cento) de redução das multas;

V – em cinco parcelas iguais e sucessivas, com até 50% (cinquenta por cento) de redução das multas;

VI – em seis até sessenta parcelas iguais e sucessivas, com até 25% (vinte e cinco por cento) de redução das multas.



§ 1º Serão aplicados juros equivalentes à taxa Selic, acumulada mensalmente e calculada a partir do mês subsequente à data do pedido de ingresso no programa, ou, caso a taxa Selic ainda não tenha sido divulgada, juros equivalentes a 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento for efetuado.

§ 2º As reduções das multas a que se refere o caput não se acumulam com outras concedidas para o pagamento do crédito não tributário.

§ 3º A formalização de pedido de ingresso no programa a que se refere o art. 9º, a ser efetuada no prazo e na forma previstos em regulamento, **implica o reconhecimento do crédito não tributário a que se refira o pedido, ficando sua aceitação condicionada à desistência de eventuais recursos, ações ou embargos à execução fiscal, com renúncia ao direito sobre o qual se fundam, nos autos judiciais respectivos**, sem prejuízo dos honorários de sucumbência, e à desistência de eventuais impugnações, defesas e recursos apresentados no âmbito administrativo.

§ 4º **O prazo para pagamento do crédito não tributário consolidado a que se refere o caput será definido em regulamento.**

§ 5º **Poderá ser exigida garantia para os pagamentos acima de dez parcelas, nos termos de regulamento.**

§ 6º Aplicam-se os benefícios previstos neste artigo ao saldo remanescente de crédito não tributário objeto de parcelamento em curso, observado o disposto no § 2º.

§ 7º – O valor das parcelas não poderá ser inferior a R\$500,00 (quinhentos reais), salvo autorização da autoridade competente.

Entende-se que referida Lei não daria suporte ao pleito do Município interessado (ou de qualquer outro), pelo menos no momento atual, considerando que o legislador estabeleceu que sua aplicabilidade *pressupõe regulamentação*, ainda inexistente. Nem mesmo o prazo, fixado *em intervalos* e vinculado a percentuais *máximos* de desconto por faixa, foi regulado de forma suficiente, como se infere do art. 10, § 4º.

Assim, a Lei Estadual nº 21.735, de 2015, embora vigente, não teria eficácia imediata para amparar o pleito do Município de Abaeté.

Por argumentação, registra-se que o pedido de pagamento em 60 (sessenta) parcelas *iguais e sucessivas* também não teria suporte, já que a citada Lei estabelece critério de atualização, lastreado não apenas em regras de conteúdo imediatamente econômico, mas também no princípio da indisponibilidade do interesse público, em face do qual somente por lei poderiam ser dispensados ou renunciados tais encargos.

O Município de Abaeté invoca, ainda, o art. 50 do Decreto Estadual nº 44.844, de 2008, que estabelece:



Art. 50. Os débitos resultantes de multas aplicadas em decorrência de infração às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos **poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, a critério da SEMAD ou de suas entidades vinculadas.**

Parágrafo único. (Revogado pelo art. 90 do Decreto nº 46.668, de 15/12/2014.)

Art. 51. A adesão ao regime de parcelamento se efetivará junto ao órgão ou entidade responsável pela fiscalização e lavratura do respectivo auto de infração, mediante a assinatura de termo de confissão e parcelamento do débito, que deverá conter:

I - reconhecimento do débito respectivo e renúncia ao direito de defesa ou de recurso contra a aplicação da penalidade;

II - **desistência de eventual ação mediante a qual o infrator discuta o débito;**

III - **confissão extrajudicial, irrevogável e irretratável do débito, nos termos dos arts. 348, 353 e 354 do Código de Processo Civil;**

IV - data, local e forma de pagamento das parcelas;

V - a forma de correção e juros incidentes sobre as parcelas e saldo devedor;

VI - multa pelo pagamento em atraso de qualquer das parcelas e pelo descumprimento do parcelamento; e

VII - vencimento antecipado nas hipóteses de não pagamento:

a) da primeira parcela no prazo do termo de confissão e parcelamento do débito; ou

b) de três parcelas, consecutivas ou não.

Art. 52. O parcelamento incidirá sobre o total do débito consolidado na data da assinatura de confissão e parcelamento do débito, incluindo juros e outros acréscimos legais.

Parágrafo único. Quando o débito estiver inscrito em dívida ativa, o parcelamento dependerá do pronunciamento prévio da AGE, que orientará quanto à forma de pagamento das despesas judiciais e dos honorários advocatícios.

Art. 53. (Revogado pelo art. 7º do Decreto nº 46.652, de 25/11/2014.)

Art. 54. O parcelamento em andamento, descumprido ou vencido antecipadamente, somente será objeto de novo parcelamento mediante o pagamento à vista de vinte por cento do saldo devedor apurado na data do novo parcelamento, despesas processuais e honorários advocatícios.

Parágrafo único. Ocorrido um segundo parcelamento, nos termos do caput, caso ele seja descumprido ou vencido antecipadamente, não será admitido um terceiro parcelamento, devendo o atuado ser inscrito na Dívida Ativa do Estado.



Art. 55. Resolução conjunta do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e do Advogado-Geral do Estado detalhará os procedimentos e formalidades a serem adotados no parcelamento e aprovará o modelo de termo de confissão e parcelamento de débito.

Registra-se que foi editada a Resolução Conjunta nº 5, de 23 de outubro de 2007, tratando do parcelamento deferido pelo Decreto Estadual nº 44.309, de 2006. Entretanto, este Decreto foi revogado pelo art. 98 do Decreto Estadual nº 44.844, de 2008, não se tendo notícia da edição de nova resolução conjunta, exigida pelo art. 55 *supra* do novel diploma.

Em tese, e abstraindo a questão da regulamentação, pelo debate, o fato de se tratar de dívida de natureza ambiental, não tributária, legitimaria ao Município invocar o Decreto Estadual nº 44.844, de 2008, mesmo no curso de processo judicial, *se o mesmo vem sendo aplicado a todos os infratores que formulam pedido de parcelamento*. Frisando que o art. 50 estabelece norma discricionária, no sentido de que o parcelamento pressupõe aquiescência da SEMAD ou entidades a ela vinculadas. Evidentemente, devem existir critérios objetivos para aplicação da norma, sob pena de violação ao princípio da impessoalidade. Mas no caso em exame é fator da equação a existência de decisão transitada em julgado e precatório já expedido.

A Constituição Federal estabelece as diretrizes do nosso federalismo; fixa competências legislativas e materiais; e estipula claramente a autonomia dos Entes Federados. Mas em razão da opção do constituinte por um texto analítico, nela há regras específicas tratando dos pagamentos devidos pela Fazenda Pública, por força de sentenças judiciais transitadas em julgado, o que não poderia ser desconsiderado na análise do caso em exame.

Ver-se-á que, em situações como a ora apreciada, envolvendo o Município de Abaeté, o regime jurídico aplicável será consequentemente híbrido.

É da essência do Estado de Direito sujeitarem-se os Poderes Constituídos e os Entes Federados aos quais pertencem ao ordenamento jurídico. Logo, nos casos em que Municípios violam as normas ambientais estabelecidas pelos demais Entes Federados, subordinam-se consequentemente às sanções, tal como qualquer outro infrator, *nos termos e limites da lei*. Mas em razão da pessoa jurídica e dos interesses coletivos por ela geridos, pelo menos a partir de certo ponto a solução do caso atrairá normas de ordem pública, fundadas no regime jurídico de direito público.



Mesmo sendo cabível a cobrança judicial de multas ambientais, no curso do processo não há falar na garantia do juízo por meio de penhora de bens municipais. Isto já consiste em uma das mais relevantes garantias da Administração Pública, conforme o regime jurídico-administrativo brasileiro.

Tal como um particular que viola a legislação ambiental, em princípio a condição de réu/executado em processo judicial legitimaria o Município a realizar acordo, observada legislação específica sua, inclusive quanto à competência e limites para transacionar; e também a legislação do credor, também naquilo que diga respeito à fixação de condições especiais.

Na hipótese aventada, frisa-se que assim como ocorreria em qualquer relação jurídica processual envolvendo Estado e particulares, a transação fundada no Decreto Estadual nº 44.844, de 2008, exigiria autorização da SEMAD ou dos a ela órgãos vinculados, devendo existir critérios objetivos para tanto. Havendo processo judicial em curso, *a transação sujeitar-se-ia à homologação.*

Ocorre que, tanto no caso do Município de Abaeté, quanto nas situações hipotéticas tratadas na Promoção da PTPT anexada ao expediente, as dívidas (com fundamentos diversos) *já foram objeto de decisão judicial transitada em julgado e já se encontram inscritas em precatórios.*

De acordo com o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado pode ser desdobrado nos seguintes princípios subordinados: (a) posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares; (b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações. Conclui o autor acerca do primeiro (a):

“Esta posição privilegiada encarna os benefícios que a ordem jurídica confere a fim de assegurar conveniente proteção aos interesses públicos instrumentando os órgãos que os representam para um bom, fácil, expedito e resguardado desempenho de sua missão. Traduzem-se em privilégios que lhe são atribuídos. Os efeitos desta posição são de diversa ordem e manifestam-se em diferentes campos.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70.



Seabra Fagundes foi um dos autores que se preocupou em fundamentar os privilégios da Administração em juízo, já ressaltando em sua doutrina:

“Têm eles explicação no caráter e finalidade impessoais do Estado *e são estritamente discriminados em lei.*”<sup>2</sup>

Imediatamente, cada prerrogativa da Administração Pública em juízo possui fundamento fático e jurídico próprio. O regime de precatórios justifica-se pela necessidade de previsão dos gastos públicos (direito orçamentário), a fim de que o funcionamento da atividade administrativa não seja comprometido por situações excepcionais, como a condenação da Fazenda Pública em quantia elevada sem que naquele determinado momento haja recursos disponíveis para quitação, v. g., em decorrência da diminuição da arrecadação fiscal. Pelo prisma do cidadão-beneficiário, é garantia decorrente do princípio da impessoalidade.

A distinção entre fundamentos mediatos e imediatos, jurídicos e fáticos de cada prerrogativa processual da Fazenda Pública, é extremamente importante, na medida em que circunstâncias temporais, materiais ou espaciais direcionarão o legislador a optar pela criação, manutenção ou extinção e tais prerrogativas. E assim vem ocorrendo ao longo do tempo, como se infere das sucessivas adequações do regime de precatórios, inclusive pela criação do modelo diferenciado de pagamento das requisições de pequeno valor – RPV. E pela adoção de normas de transição destinadas a solucionar o grave problema dos estoques de precatórios de diversos Entes Federados, acumulado ao longo dos anos.

Para justificar o princípio da impenhorabilidade dos bens públicos, que opera como premissa do regime de precatórios (e hoje de RPV), Seabra Fagundes ensinou:

“A regra da impenhorabilidade dos bens públicos, se, por um lado, exprime a sobrevivência dos arraigados privilégios fiscais do Estado absolutista, por outro lado, é explicável por relevantes razões de ordem pública. Com efeito. Deixar o patrimônio público à mercê de execuções ilimitadas seria abstrair, no seu emprego, do critério de oportunidade e conveniência, a cargo do Poder Legislativo e da Administração, para aceitar o critério, puramente jurídico, do Poder Judiciário. Chegar-se-ia ao absurdo de tolher e até paralisar as atividades administrativas pela falta de meios pecuniários.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos Pelo Poder Judiciário. 6ª ed. rev. e atualizada. – São Paulo : Saraiva: 1984, p. 91.

<sup>3</sup> Idem, p. 166.





Conforme relatado por Lásaro Cândido da Silva, o sistema de precatórios, surgido no Direito Brasileiro com a Constituição de 1934, não encontra similar nos ordenamentos jurídicos estrangeiros:

“Não há nos sistema jurídicos estudados paradigma do instituto idêntico ao do precatório do direito brasileiro. Há, contudo, regras definindo como impenhoráveis os bens públicos. Não obstante, o processo de execução de decisões judiciais contra administração pública desses Estados nacionais tem sido objeto de efetivação em níveis muito superiores ao do sistema brasileiro, conforme razões já delineadas neste trabalho.”<sup>4</sup>

Citando doutrina de Francisco Dantas, conclui que:

“O precatório requisitório é uma técnica única criada pelo ordenamento jurídico brasileiro, sem similar nos demais países, nem mesmo nos nossos vizinhos sulamericanos, notadamente nos que integram o Mercosul, com os quais o Brasil mantém relações próximas...”<sup>5</sup>

Do que foi até aqui exposto, verifica-se que a possibilidade de pagamento das dívidas públicas por meio de precatório, por si somente já consiste em benefício da Administração Pública, derogando o direito comum, com a finalidade de viabilizar a programação e execução orçamentária. Ao mesmo tempo e como contraponto no binômio *prerrogativas da administração – direitos e garantias dos cidadãos*, consubstancia-se em garantia constitucional de qualquer pessoa física ou jurídica, quanto à ordem cronológica e preferencial, assim operando como mecanismo de aplicação do princípio da impessoalidade.

O art. 100 da Constituição Federal tem a seguinte redação, dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009 (citados os dispositivos com aplicabilidade direta ao caso em exame):

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, *far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

...

---

<sup>4</sup> CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: Execução Contra a Fazenda Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 117.

<sup>5</sup>. *Idem*, p. 118.



§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

...

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

...

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

...

A Emenda Constitucional nº 62, de 2009, ainda estabeleceu em seu texto, fixando novo regime de pagamentos diferido de precatórios, a par daqueles outrora admitidos por outras emendas constitucionais (e que em muitos casos não foram suficientes para solucionar a questão):

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 97:

"Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:



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

II - *pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos*, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

...

II - para Municípios:

a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

...

§ 4º As contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º serão administradas pelo Tribunal de Justiça local, para pagamento de precatórios expedidos pelos tribunais.

§ 5º Os recursos depositados nas contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo não poderão retornar para Estados, Distrito Federal e Municípios devedores.

§ 6º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos.

§ 7º Nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor.

§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente:

I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;

II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório;



III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.

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

...

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo:

I - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado;

II - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem;

III - o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;

IV - enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora:

a) não poderá contrair empréstimo externo ou interno;

b) ficará impedida de receber transferências voluntárias;

V - a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositará nas contas especiais referidas no § 1º, devendo sua utilização obedecer ao que prescreve o § 5º, ambos deste artigo.

...

§ 13. Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial, não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e o § 2º deste artigo.

§ 14. O regime especial de pagamento de precatório previsto no inciso I do § 1º vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados, nos termos do § 2º, ambos deste artigo, ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, no caso da opção prevista no inciso II do § 1º.

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.

...

Art. 3º A implantação do regime de pagamento criado pelo art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer no prazo de até 90 (noventa dias), contados da data da publicação desta Emenda Constitucional.



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

I - no caso de opção pelo sistema previsto no inciso I do § 1º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando o valor dos precatórios devidos for inferior ao dos recursos destinados ao seu pagamento;

II - no caso de opção pelo sistema previsto no inciso II do § 1º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao final do prazo.

Art. 5º Ficam convalidadas todas as cessões de precatórios efetuadas antes da promulgação desta Emenda Constitucional, independentemente da concordância da entidade devedora.

Art. 6º Ficam também convalidadas todas as compensações de precatórios com tributos vencidos até 31 de outubro de 2009 da entidade devedora, efetuadas na forma do disposto no § 2º do art. 78 do ADCT, realizadas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

Como é fato notório, diversas normas do texto constitucional e das regras de transição inseridas pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, foram objeto de questionamento quanto à constitucionalidade, sendo objeto de decisão do STF nas ADIs 4.357 e 4.425. A decisão, proferida em março de 2013, sujeitou-se à modulação de efeitos, em março de 2015, nos seguintes termos (quanto ao que interessa à consulta):

1. Modulação de efeitos que dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela EC 62/09, por 5 exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.

2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADIn, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25/3/15) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:

...

3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:

3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na EC 62/09, desde que realizados até 25/3/15, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;

3.2. ***Fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.***



4. Durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10, do ADCT).

5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25/3/15, por opção do credor do precatório.

6. Atribuição de competência ao CNJ para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

Sobre a redação do art. 100 da Constituição, dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, e o regime transitório do art. 97 do ADCT, extrai-se da doutrina:

“1. Este dispositivo é muito importante para a análise das questões orçamentárias e vem passando por inúmeras modificações constitucionais.

...

A norma constitucional em análise tem como finalidade assegurar a isonomia entre os credores da Fazenda Pública, impedindo qualquer espécie de favorecimento ou de privilégios, por razões políticas ou pessoais, em consonância com o Princípio Republicano, que preside nossa Constituição, bem como com os da Administração Pública, constantes do art. 37 da CF.

O sistema é juridicamente engenhoso, pois permite aos credores a satisfação de seus créditos com base em um procedimento orçamentário que garante o pagamento, inclusive com a possibilidade de cessão de créditos e de sequestro de quantia não paga.

Não obstante as sucessivas modificações pelas quais passa a temática dos precatórios em nosso ordenamento jurídico, ***o sistema ainda padece de um vício: e se o montante cobrado for superior às disponibilidades orçamentárias, inviabilizando o cotidiano da máquina administrativa?*** Essas e muitas outras questões têm sido colocadas atualmente, afinal, o precatório é uma ordem judicial de quitação de uma dívida, que, após o regular processamento do feito, transitou em julgado e deve ser pago.

...



2. O funcionamento do sistema de precatórios requisitórios do art. 100 mantém aspectos daquele existente no texto originário de 1988 sobre o pagamento das sentenças judiciais transitadas em julgado contra a Fazenda Pública, *através de exclusiva ordem cronológica de sua apresentação*, e que deve ocorrer até o dia 30 de junho de cada ano a ser pago até o final do exercício seguinte, atualizado monetariamente. Foi estabelecida a proibição de indicação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias.<sup>6</sup>

“7.1. Alterações efetuadas pela EC n. 62/2009 na parte permanente da Constituição

Em linhas gerais, o sistema passou a ser organizado da seguinte forma: existindo uma decisão transitada em julgado que condene a Fazenda Pública a pagar certo valor, já tornado líquido, o procedimento deve ser:

- a) Expedição de precatório contra a Fazenda Pública devedora (federal, estadual, distrital, municipal ou autárquica), obrigando-a a pagar o valor consignado na decisão transitada em julgado.
- b) O pagamento continua a ser feito exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.**
- c) Permanece proibida a designação de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais.

...

7.2. Alterações efetuadas pela EC 62/2009 na parte transitória da Constituição

Com esta emenda constitucional foram criadas duas possibilidades de pagamento de precatórios: o regime permanente, acima descrito; e o regime transitório para quitação do saldo pendente de pagamento, que prevê duas alternativas:

- a) Parcelar em quinze anos o estoque de precatórios corrigido e remunerado pelo índice das cadernetas de poupança, pagando 1/15 de seu saldo em parcelas anuais. Aqui haverá um valor fixo, disponibilizado pelo poder público, para pagamento dos precatórios em atraso.
- b) Parcelar de acordo com percentuais sobre sua receita corrente líquida que deverão ser recolhidos anualmente. Aqui haverá um valor variável, disponibilizado pelo poder público, para pagamento de todos os precatórios em atraso. Todavia, se houver crescimento da receita, este percentual igualmente crescerá – e vice-versa.

Dos valores depositados nas contas correntes criadas com finalidades específicas de pagar os precatórios, pelo menos metade dos recursos seguirá a ordem cronológica de apresentação nos moldes do art. 100 da Constituição (regime permanente), sendo que a outra parcela poderá ser aplicada para quitação do saldo acumulado sob três modalidades, a serem escolhidas por ato do Poder Executivo de cada ente federado:

- a) Realização de leilões, considerando o critério do deságio;

---

<sup>6</sup> Comentários à Constituição do Brasil. J. J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck – Coordenação Científica. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1341



- b) Pagamento à vista por ordem única e crescente do valor do precatório.
- c) Por meio de acordo direto com os credores na forma da lei própria de cada ente federativo que poderá, inclusive, prever comissões de conciliação.”<sup>7</sup>

Compreende-se que, em razão da existência de regramento na Carta de 1988, uma vez inscrito um precatório em favor do Estado *o pagamento deve seguir o regime constitucional, não podendo, especialmente, ensejar prejuízo a terceiros*. Aliás, o trânsito em julgado já é obstáculo à realização de acordos diretos, pois neste caso também restaria, em tese, aberta a possibilidade de ajustes em prejuízos de credores com precatórios já expedidos.

O tema foi objeto de substancial estudo pelo Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Flávio de Araújo Willerman, sob o título “Acordos administrativos, decisões arbitrais e pagamentos de condenações pecuniárias por precatórios judiciais”.

Na primeira parte, em que discorre sobre o regime constitucional dos precatórios e analisa os momentos processuais nos quais se cogita a realização de acordos diretos, escreve o autor, reportando-se, inclusive, a pareceres elaborados no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro:

Diante do texto inserido no art. 100 da Constituição Federal de 1988, acima transcrito, cabe formular as indagações que nortearão as discussões a serem travadas na primeira parte deste trabalho: pode o Poder Público celebrar acordo para pagamento de uma dívida com um credor, mesmo que aforada por este uma ação judicial para cobrança do crédito? E mais: pode o acordo ser firmado se no processo judicial for proferida uma decisão de mérito desfavorável ao Poder Público, mas que ainda não tenha transitado em julgado?

Nada obstante ser por demais controvertido o tema e passível de diversas interpretações jurídicas, deve a questão ser analisada sob quatro enfoques distintos: (i) acordo celebrado após o ajuizamento da ação, mas antes de prolatada a sentença; (ii) acordo celebrado depois de ajuizada a ação, após o seu trânsito em julgado e depois de expedido o precatório judicial; (iii) acordo depois de ajuizada a ação e após a sentença transitar em julgado, mas antes da expedição do precatório judicial; e (iv) acordo após o ajuizamento da ação e após a sentença, mas antes do seu trânsito em julgado. Confirmam-se, separadamente, ainda que de forma sucinta, as conclusões sugeridas para cada hipótese aqui alvitrada.

---

<sup>7</sup> Idem, pp. 1343/1344





Crê-se que a indagação contida no item “(i)” acima é de fácil resposta, na medida em que, se ainda não houver sido proferida sentença judiciária, nada impede que o Poder Público, administrativamente, celebre com seu credor acordo para pagamento do débito, fazendo com que a demanda judicial perca, de forma superveniente, o interesse.

...

Diferente conclusão deve ser apresentada para a hipótese prevista no item “(ii)” acima, eis que o art. 100 da Constituição Federal de 1988 não legitima a realização de acordo celebrado entre o Poder Público e o credor, visando ao pagamento de valores que estejam representados em precatório judicial, ainda que desta transação decorram benefícios ao Erário por suposta economicidade.

Não se comunga com o argumento de que o acordo nesta situação é mero ato administrativo que faria com que o processo judicial (findo) e a liquidação do precatório perdessem o objeto, e que se mostra possível se houver economia para o Erário.

Com o devido respeito às opiniões em sentido contrário, a economicidade – enquanto princípio expressamente previsto no art. 71 da Constituição Federal de 1988 - e o respeito ao interesse público são valores que devem estar presentes em todas as atuações do Poder Público, mas não podem se sobrepor à regra de isonomia de tratamento cunhada pelo art. 100 da Constituição Federal de 1988.

Em razão das considerações acima, entendemos que não é possível ao Poder Público celebrar acordo com credores para que, mesmo pagando valores menores, cancele precatório judicial expedido e que não seja o primeiro na ordem cronológica de preferência. Neste sentido há manifestação do Tribunal de Contas da União, quando do julgamento do processo (Representação) nº TC- 014.568/99-3:

“EMENTA: Representação de unidade técnica. Acordos extrajudiciais e pagamento de precatórios judiciais, realizados no âmbito do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem, em moldes irregulares. Inspeção. Comprovação da prática de procedimentos irregulares. Determinação de imediata sustação da celebração de acordos de dívidas, objeto de precatórios judiciais, e da estrita observância da ordem cronológica de apresentação, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Determinação da realização de auditoria, no início do próximo ano, a fim de examinar todos os pagamentos efetuados mediante esses acordos e apurar as responsabilidades”. (In BDA – Boletim de Direito Administrativo – Agosto de 2002). Grifei.

...

No mesmo sentido está a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:



“EMENTA: Reclamação. Precatório. Conciliação. Quebra da Ordem: Seqüestro de Verbas Públicas. Afronta à Decisão Proferida na ADI 1662- Sp: Inexistência. 1. Ordem de seqüestro fundada na existência de preterição do direito de precedência. Motivo suficiente para legitimar o saque forçado de verbas públicas. 2. Quebra da cronologia de pagamentos comprovada pela quitação de dívida mais recente por meio de acordo judicial. A conciliação não possibilita a inobservância, pelo Estado, da regra constitucional de precedência, com prejuízo ao direito preferencial dos precatórios anteriores. 3. A mutação da ordem caracteriza violação frontal à parte final do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, legitimando a realização do seqüestro solicitado pelos exequêntes prejudicados. Ausência de afronta à autoridade da decisão proferida na ADI 1662-SP. Reclamação improcedente. (Rcl 1979 / RN - Rio Grande do Norte - Reclamação - Relator(a): Min. Maurício Corrêa - Julgamento: 16, de maio de 2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

De se destacar que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal parte de uma premissa importante, qual seja a de que não é possível a transação administrativa para extinção de dívida já constituída em precatório judicial que venha a violar a ordem cronológica de precedência exigida pelo art. 100 da Constituição Federal de 1988. Ou seja, é impossível argumentar-se que o acordo administrativo faz com que o processo judicial perca o sentido e o objeto; em verdade, o processo judicial já terminou e está pendente, apenas, a liquidação dos valores objeto da execução do título judicial, também ultimada.

Importante registrar que a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro também possui entendimento no mesmo sentido do que aqui se sustenta, previsto no Parecer nº 8/2001-AMM/PG-06 (PA nº E-12/5377/2001), da lavra da ilustre Procuradora do Estado Dra. Ana Cristina Moreira Menezes, assim ementado:

“EMENTA: (I) Transação através da Compensação Parcial de Crédito Contra a Fazenda Representado por Precatório Judicial, com Débitos de Empresa de que o Titular do Crédito Contra a Fazenda e Sócio, os Últimos Decorrentes do Inadimplemento das Parcelas de Termo de Permissão de uso de Imóvel Público – Operação Quadrangular entre Churrascaria Santos Anjos Ltda., Francisco Recarey Vilar e sua Mulher, Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – Der/Rj e o Estado do Rio de Janeiro, Respectivamente, o Devedor das Parcelas do Termo de Permissão De uso do Imóvel Público, Credores Parciais do Precatório, o Devedor do Precatório e o Credor das Parcelas da Permissão de uso do Bem Imóvel em Atraso.



1. Para que se opere a compensação de débitos e créditos é necessário que, consoante os arts. 1.009 e 1.010, ambos do Código Civil Brasileiro, credor e devedor sejam os mesmos um do outro, que as dívidas sejam líquidas, vencidas e da mesma natureza.

2. O crédito de que se dizem titulares Francisco Recarey e sua Mulher, consubstanciado em 15% do valor total da indenização materializada no Precatório Requisitório nº 750, de 1997, extraído da ação ordinária (restauração de autos, processo nº 1.047, de 1984), tombada sob o nº 96.001.058873-0 movida por José Rômulo Dantas e outros Contra Fundação Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ não perfaz as características de liquidez e certeza, porquanto perde apreciação a titularidade do domínio dos imóveis objeto da desapropriação indireta. Além disso, o crédito de que é titular o Estado do Rio de Janeiro é impenhorável, impedindo a compensação (ex vi do art. 1.015, inciso III, do Código Civil). (II) A Antecipação da Quitação de Dívida Pública Materializada em Precatório Judicial, através do Instituto da Compensação com Créditos Atuais Importaria em Subverter a Ordem Cronológica de Pagamento dos Precatórios, em Detrimento dos Credores da Fundação Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – Der/Rj, Titulares de Créditos que Antecedam o Crédito Objeto do Precatório Nº 750, de 1997, Em Infringência à Sistemática do Art. 100, da Constituição Federal. (III) Impossibilidade de Desconstituição da Decisão Administrativa de Rescisão do Termo de Permissão de Uso. Ainda que o Pagamento do Débito Fosse Quitado em Espécie, Necessária Seria a Realização de Certame Público tanto para a Permissão de Uso do Imóvel, quanto para sua Alienação (Arts. 2º E 17, I, Da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993). (IV) Em Virtude do Histórico da Relação entre o Estado e a Parte Interessada, Opina-se pelo Indeferimento do Pedido e pelo Prosseguimento da Ação Possessória, com Vistas a Reaver a Posse Direta do Imóvel, sem Prejuízo da Cobrança dos Valores Devidos em Sede de Execução Fiscal.”

Desta forma, o acordo na hipótese acima (com decisão transitada em julgado e com precatório expedido), somente seria possível se as mesmas condições forem oferecidas, aceitas e pagas a todos os titulares de créditos oriundos de precatórios judiciais que estiverem na frente da fila; isto é, na ordem cronológica da lista de espera para liquidação de precatórios judiciais. Do contrário, a medida é considerada um mecanismo de burla à ordem cronológica querida e prevista no art. 100 da Constituição Federal de 1988, e, também, crime de responsabilidade nos termos do art. 85 da Constituição Federal de 1988.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Fonte: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/392202/DLFE-26509.pdf/07ArcodosAdministrativosDecisoeseArbitrais.pdf>



Na sequência, o autor trata da situação de existência de trânsito em julgado, sem precatório ainda expedido. Aponta entendimento contrário, mas conclui:

No que diz respeito à possibilidade ou não de celebração de acordo para pagamento de dívida do Poder Público reconhecida em sentença judiciária transitada em julgado, mas antes da expedição do precatório judicial (item “(iii)” supra), temos que não é possível, à luz do art. 100, § 1º da Constituição Federal de 1988. Nada obstante, em sentido contrário, Adilson Abreu Dallari se posicionou favoravelmente à celebração de acordo para pagamento de débitos objeto de processo judicial, mas sem precatório expedido, desde que fique demonstrada a economicidade aos Cofres Públicos. Confira-se:

...

Com o respeito merecido, ousamos discordar do jurista acima citado, na medida em que pretendeu o Poder Constituinte de 1988 que as dívidas do Poder Público, objeto de decisões com trânsito em julgado, sejam pagas exclusivamente pela via do precatório judicial, que tem, obrigatoriamente, de ser expedido e entrar na ordem cronológica de preferências. Isto porque há um direito subjetivo de todos os titulares de créditos junto ao Poder Público, representados em precatórios judiciais precedentes, de não verem o débito reconhecido em sentença judiciária posterior, com trânsito em julgado, ser pago na sua frente. Entender de forma diversa é violar os princípios da isonomia e da impessoalidade, uma vez que a expedição do precatório judicial após o trânsito em julgado da sentença judiciária é ato-condição – formalidade constitucional - para a liquidação do pagamento da obrigação pecuniária nela contida.

De se esclarecer que as conclusões acima apresentadas não são alteradas caso a sentença condenatória tenha transitado em julgado, mas ainda subsista discussão envolvendo a execução do julgado, ou seja, a apuração dos valores efetivamente devidos pelo Poder Público. Se acordo houver, nesta fase, fará com que a execução especial contra a Fazenda Pública (arts. 730 e seguintes do Código de Processo Civil) perca o objeto, mas não mudará o percurso da vontade constitucional; isto é, não implicará o pagamento dos valores apurados no acordo sem o respeito ao procedimento do precatório judicial, que deverá ser habilitado e inscrito na ordem cronológica de pagamento. O que se estará executando, em essência, é a sentença judiciária prevista no art. 100 da Constituição Federal de 1988, e não a futura e possível sentença que poria fim aos embargos à execução especial contra a Fazenda Pública.

Apenas para registro e consolidação deste estudo, consignam-se excertos da posição do autor também no que se refere à possibilidade de realização de acordos judiciais em processos sentenciados, mas antes do trânsito em julgado e da expedição de precatório:



Por fim, resta enfrentar a discussão talvez mais aguda e passível de controvérsia jurídica, vertida no item “(iv)” acima alvitrado; isto é, saber se é legítimo ao Poder Público celebrar acordo para pagamento imediato de dívida, sem adotar o sistema do precatório judicial, mesmo após a prolação de decisão judicial que ainda não tenha transitado em julgado. A resposta é positiva. Explica-se a razão do posicionamento.

Nada obstante o art. 100, caput, da Constituição Federal de 1988 fazer alusão ao dever de pagamento, via precatório judicial, de débitos oriundos de “sentença judiciária”, o § 1º do mesmo dispositivo constitucional elucida, de forma expressa, a hipótese em que é obrigatória a expedição de precatório judicial para pagamento de dívidas do Poder Público, mais especificamente quando determina que – “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários, (...)” grifos e negritos nossos.

Ora bem; a contrario sensu, a dívida do Poder Público que, nada obstante seja objeto de reconhecimento em sentença judiciária, mas ainda não tenha sido coberta pelo manto da coisa julgada (art. 467 e seg. do Código de Processo Civil), é passível de transação e/ou acordo na via administrativa, sobretudo para pagamento imediato, fazendo com que a demanda, por conseguinte, venha a ter, de forma superveniente, o seu objeto perdido, razão por que o processo será extinto sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil. Mais: deverá ser incluído no acordo administrativo a obrigação de o credor desistir da ação judicial, renunciando expressamente a quaisquer outras pretensões que dos fatos possam advir.

É preciso reiterar que o instituto do precatório judicial visa a proteger os credores do Poder Público que se encontrem em igualdade de situações, ou em vias objetivas de se igualarem. Neste contexto, não são iguais as situações de credores com créditos representados em precatórios judiciais expedidos e com créditos representados em sentenças judiciais ainda não transitadas em julgado, quando sequer pode ser expedido precatório judicial.

Como já foi apontado, a Emenda Constitucional nº 62, de 2009, *já estabeleceu nova prerrogativa para os Entes Federados com estoque de precatórios acumulado*, facultando a adoção de regime diferenciado e diferido de pagamento, originalmente pelo prazo de 15 (quinze) anos, mas que o STF, em controle concentrado de constitucionalidade, admitiu por mais 5 (cinco) anos, a contar do exercício de 2016.

Em Minas Gerais, a realização de acordos diretos, nos termos do art. 97, § 8º, III, do ADCT da Constituição Federal, sendo o Estado devedor de precatórios, foi autorizada pela Lei nº 19.407, de 30 de dezembro de 2012.



A matéria também foi objeto da Resolução Conjunta nº 01/2011/TJMG/SEF/AGE.

As situações que geraram esta consulta evidentemente são muito menos recorrentes do que a inscrição de precatórios contra o Estado. Em pesquisa nominal do site do TJMG, constatamos aproximadamente 150 (cento e cinquenta) precatórios expedidos em favor do Estado, grande parte quitada e outros cancelados, entre possíveis motivos, pela aplicação, enquanto vigorou, da regra de compensação dos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal. Também constatamos aproximadamente 60 (sessenta) precatórios em favor do IPSEMG, neste caso a maior parte em aberto.

Mesmo se aderíssemos à tese doutrinária advinda do Direito Italiano, capitaneada por Renato Alessi, quanto à existência de direitos primários e secundários do Estado, sendo estes passíveis de defesa somente quando não colidentes com o interesse público primário, a conclusão no caso em análise é peremptória: cabe ao Estado observar, em toda e qualquer circunstância, *o regime constitucional de precatórios*, mesmo porque entendimentos circunstanciais, na condição de credor (que, como acima apontado, é relativamente restrita), poderiam implicar a adoção de precedentes posteriormente invocados contra ele.

Por este prisma, a disponibilidade que têm as partes para transigir, inclusive por força de legislação específica que conceda parcelamentos e/ou condições mais vantajosas, vai apenas até o trânsito em julgado, nos termos da fundamentação acima exposta. A partir de então, sujeitam-se ambas as partes à ordem de direito público, que derroga o direito comum, no que se inclui a observância da ordem cronológica e preferencial de precatórios, sob pena até mesmo de se iniciar pagamento parcelado de precatório antecedido por outros, cujos credores poderiam, em tese, pleitear sequestro por preterição. Além da imputação de crime de responsabilidade às autoridades que autorizarem o pagamento fora da ordem cronológica e preferencial.

As conclusões até aqui expostas adotam como premissa *a vedação de acordo contra texto expresso da Constituição Federal, que inclusive já estabeleceu hipótese transitória de pagamento diferido, com condições, prazo e sanções pelo inadimplemento, em caso de adesão. Também adotam como premissa a vedação de prejuízo de credores preferenciais.*



Entretanto, como apontado em trecho doutrinário acima transcrito (da obra coletiva *Comentários à Constituição do Brasil*), nem mesmo as sucessivas emendas constitucionais em torno da matéria foram suficientes para suprir todas as lacunas, dada a sua complexidade, o que não poderia ser descontextualizado em momentos de crise, como o atual, que ensejou até mesmo a recente renegociação de dívidas dos Estados com a União Federal. Embora neste caso não se trate de dívidas decorrentes de precatórios judiciais, é fato que o mote da renegociação foi a tentativa de restabelecimento de equilíbrio em nosso tênue pacto federativo, em favor do federalismo por cooperação.

Por este prisma, ressaltando que a questão é polêmica, exatamente por externar situação não valorada pelo ordenamento jurídico, vislumbra-se uma única hipótese de parcelamento de dívidas de Municípios tendo o Estado como credor: *ser o Estado o primeiro beneficiário da ordem cronológica e preferencial; e restar demonstrado ao Tribunal de Justiça, responsável pelo gerenciamento dos pagamentos, de forma objetiva, clara e fundamentada em dados técnicos, a impossibilidade de pagamento total do precatório em um único exercício; devendo, ainda, ser apresentado, para homologação, após aceito pelo credor, plano de pagamento.* É parâmetro de razoabilidade a garantia da destinação, pelo menos, do mínimo constitucional para este fim específico, tal como previsto na Constituição Federal e Emenda Constitucional nº 62, de 2009, observado o que restou decidido pelo STF nas ADIs acima apontadas.

Mas não se cogita, pela falta de amparo normativo, da concessão de descontos ou supressão de encargos. *De lege ferenda*, cogita-se e sugere-se a realização de estudo específico para este fim, por envolver aspectos polêmicos, como renúncia de receitas e seus pressupostos constitucionais e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Havendo espaço para tanto, sem ofensa à Constituição, em tese, a matéria poderia até mesmo ser inserida no texto da Lei Estadual nº 19.407, de 2010, que trata dos acordos em precatórios nos quais o Estado figure na posição de devedor.

Frisa-se que na hipótese *excepcional* de transação ora aventada a solução atenderia não apenas aos interesses do Estado de Minas Gerais, enquanto credor, mas também dos credores subsequentes, pois enquanto não saldado totalmente o primeiro precatório da lista, estes não poderiam receber seus créditos representados por precatórios contra o mesmo Município.



O Exmo. Sr. Advogado-Geral do Estado, Dr. Onofre Alves Batista Júnior, em sua obra *Transações Administrativas*, assim conclui acerca das soluções consensuais como instrumento de efetivação do texto constitucional:

“Em síntese, é do espírito da CRFB/88 a necessidade de serem buscadas soluções consensuais e pacíficas. É desiderato constitucional a busca a paz e o afastamento de controvérsias. É viés constitucional marcante a solução consensual de conflitos: daí, é do espírito constitucional a determinação de soluções por meio de arbitragens, transações, etc. Mais do que isso, pode-se afirmar que o mandamento constitucional da eficiência administrativa determina a busca da melhor solução, que pode, em inúmeras situações, ser obtida mediante transação.”<sup>9</sup>

Corroborando a tese, registra-se que a Lei nº 13.105, de 2015, que institui o Código de Processo Civil, estipula:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

- I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

Na mesma direção, a Lei Federal nº 13.140, de 2015, incentiva a mediação, também no âmbito administrativo, como instrumento de solução de conflitos.

Nesta linha, busca-se para o caso em análise solução consensual que não viole o texto da Constituição.

---

<sup>9</sup> *Transações administrativas*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 462





### *Conclusão*

Em face de todo o exposto, com as ressalvas da fundamentação *supra*, entende-se que tanto no caso específico do Município de Abaeté, quanto de outros Municípios, não se aplicam normas estaduais específicas de parcelamento, a partir do trânsito em julgado e da formação do devido precatório em favor do Estado, por força das disposições constitucionais relativamente à matéria.

Em outros termos, a partir do trânsito em julgado, exista ou não precatório já expedido, não há falar na possibilidade de realização de acordo direto entre o Estado credor e Municípios devedores, devendo o pagamento seguir o rito do art. 100 da Constituição Federal, que externa normas imperativas aos Entes Federados, já configurando, por si somente, prerrogativa da Administração Pública.

O constituinte derivado já estabeleceu para todos os Entes Federados nova prerrogativa, consubstanciada no pagamento diferido, nos termos da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, observadas as decisões do STF nas ADIs 4.357 e 4.425, com a modulação de efeitos, que deram sobrevida ao regime diferenciado pelo prazo de 5 (cinco) anos, a partir do exercício de 2016. Este é portanto parâmetro jurídico a ser observado.

Em situação excepcionalíssima, não abordada pelo art. 100 da Constituição Federal, considera-se e *opina-se* quanto à hipótese de realização de acordo, *sujeito à homologação judicial*, quando o Estado de Minas Gerais *for o primeiro credor na ordem cronológica* (portanto, sem prejuízo a terceiros), *e desde que demonstrado, de forma clara, técnica e objetiva (impedindo favorecimentos ou desfavorecimentos indevidos) não ter o Município condições de saldar a totalidade do precatório em um único exercício financeiro*. Nesta hipótese, *deverá ser apresentado à homologação judicial o plano de pagamento*, sendo parâmetro objetivo de aceitação a destinação do mínimo constitucional já exigido dos Entes Federados para este fim. *Não se cogita da concessão de descontos*, pela ausência de amparo normativo.



*De lege ferenda*, recomenda-se que a questão seja objeto de estudo específico, a fim de que, concluindo-se cabalmente pela constitucionalidade e conveniência ao interesse coletivo, sejam adotados em lei critérios objetivos para negociação de precatórios expedidos contra Municípios, nos quais o Estado de Minas Gerais figure como credor, na situação excepcionalíssima aqui considerada, e observadas as ressalvas e condições aqui expostas.

É o nosso parecer, em 26 (vinte e seis) laudas, todas rubricadas.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 20 de julho de 2016

*Alessandro Branco*

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO  
PROCURADOR DO ESTADO  
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

APROVADO EM 21/07/2016

*Darilo Antônio de Souza Castro*  
Darilo Antônio de Souza Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

*De acordo*  
*Osvaldo*  
Osvaldo Alves Batista Júnior  
Advogado-Geral do Estado