

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201900003011906

INTERESSADO: TRANSPORTADORA STEFANI LTDA

ASSUNTO: PROPOSTA DE ACORDO (COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIO)

**DESPACHO Nº 551/2020 - GAB**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE TRANSAÇÃO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITO DA FAZENDA PÚBLICA DECORRENTE DE SENTENÇA CONDENATÓRIA PASSADA EM JULGADO COM CRÉDITO DO DEVEDOR INSCRITO EM PRECATÓRIO. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. MATÉRIA ALÇADA A NÍVEL CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE. INVIABILIDADE DE ORIENTAÇÃO GERAL. PROPOSTA DE ACORDO INADMISSÍVEL.

1. Versam os autos sobre solicitação de atuação da **Câmara de Conciliação Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual (CCMA)** para solução consensual do conflito objeto do processo judicial nº 0192620.89, em trâmite na 6ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Goiânia.

2. De acordo com o requerimento inaugural, a parte requerente diz ser devedora do Estado de Goiás na ação de indenização por danos materiais decorrente de acidente de veículos envolvendo viatura do Corpo de Bombeiros, mas ao mesmo tempo possui um crédito a receber no processo nº 167468-44.1999.8.09.0051, documentado em precatório judicial, o que possibilitaria a quitação da dívida mediante encontro de contas.

3. A CCMA fez juízo de admissibilidade positivo e designou audiência de conciliação, conforme **Despacho nº 532/2019 PGE-CCMA** (10039934).

4. Por ocasião do **Despacho nº 1225/2019 PJ** (000010154208), o Procurador-Chefe da Procuradoria Judicial encaminhou os autos à Gerência de Cálculos e Precatórios para conferência de cálculos e solicitou análise jurídica sobre a possibilidade de compensação do precatório expedido em favor da parte interessada.

5. Na audiência de conciliação, as partes dialogaram a respeito da proposta e registraram a existência de Projeto de Lei em tramitação para compensação de precatórios, conforme **Ata nº 71/2019 CCMA/PGE** (000010588811).

6. Então, a Procuradoria Judicial exarou o **Parecer PJ nº 194/2020** (000010590026), sustentando, em resumo, que: *i*) o crédito da interessada perante o Estado está inscrito no precatório nº 5532787, expedido em 27/04/2015, no valor nominal de R\$ 127.151,00 (cento e vinte e sete mil e cento e cinquenta e um reais); *ii*) havendo acordo, será dada quitação do precatório; *iii*) o valor do conserto da viatura do Corpo de Bombeiros foi orçado em R\$ 38.500,00, na época (abril de 2001); *iv*) a restrição contida no art. 170 do CTN incide apenas sobre créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa; *v*) o crédito estatal decorre de responsabilidade civil da interessada; *vi*) o montante cobrado em Juízo pelo Estado pode ser considerado excessivo, porque não estão em discussão “lucros cessantes”; *vii*) dada a finalidade do Estado e o objetivo de obter justa indenização, é possível reavaliar alguns critérios utilizados no cálculo; *viii*) o ônus da demora da prestação jurisdicional não pode ser suportado apenas pelo devedor; *ix*) seria possível adquirir um veículo novo semelhante a viatura abalroada pelo valor de R\$ 50.000,000 (cinquenta mil reais); *x*) o valor devido pelo Estado supera bastante o montante do prejuízo de fato suportado pelo erário, não sendo necessários novos cálculos; *xi*) a experiência demonstra que o crédito perseguido pelo Estado é de baixíssima liquidez; *xii*) não se cogita de quebra da ordem cronológica dos precatórios, haja vista que não haverá desembolso direto em prejuízo dos demais credores; e, *xiii*) a aceitação da proposta não viola nenhum princípio orçamentário.

7. Os autos foram restituídos à Especializada para tratativas sobre os honorários de ambas as partes, conforme **Diligência nº 3/2020 ASGAB** (000011384333).

8. Foi acostado aos autos o **Acórdão nº 489/2017 - TCU - Plenário** (000011475752), proferido pelo Tribunal de Contas da União em resposta à consulta formulada pelo Advogado-Geral da União Substituto em relação aos aspectos procedimentais e formais da realização de acordos judiciais e extrajudiciais com fundamento na Lei nº 9.469/97.

9. Na sequência, veio aos autos proposta da interessada no sentido de que cada uma das partes arque com os honorários dos seus patronos (000011836012).

10. A Procuradoria Judicial, em manifestação complementar objeto do **Despacho nº 358/2020 PJ** (000012238585), entendeu que a decisão do TCU não seria aplicável à hipótese dos autos, ao tempo em que sugeriu a formulação de consulta sobre a questão ao Tribunal de Contas do Estado ou a emissão de orientação geral para casos idênticos, postergando-se a análise da proposta de honorários ou submetendo-a ao exame da APEG.

11. É o relatório.

12. De saída, cumpre observar que o Projeto de Lei indicado pela CCMA veio a ser aprovado na Assembleia Legislativa, dando origem à Lei Estadual nº 20.732, de 17 de janeiro de 2020, cujo art. 1º prevê o seguinte:

*"Art. 1º Fica autorizada a compensação de débito de natureza tributária ou não tributária, **inscrito em dívida ativa**, ajuizado ou não, com débito da Fazenda Pública do Estado de Goiás, inclusive de suas autarquias e fundações, decorrente de precatório judicial vencido, assim entendido aquele que já esteja fora do período de graça constitucional previsto no art. 100, § 5º, da Constituição Federal.*

*§ 1º Pode ser objeto de compensação:*

*I - o precatório próprio do devedor do débito tributário ou não tributário;*

*II - o precatório adquirido mediante cessão formalizada em escritura pública ou particular, observado o seguinte:*

*a) a escritura deve conter a individualização do percentual do crédito cedido;*

*b) o cessionário do precatório deve estar habilitado nos autos do processo administrativo do precatório, comprovada a habilitação mediante certidão expedida pelo tribunal competente, na qual conste o valor atualizado do crédito cedido;*

*III - o débito tributário correspondente:*

*a) ao saldo remanescente de parcelamento denunciado, atendidas as exigências da legislação tributária;*

*b) às parcelas vincendas de parcelamento em andamento, hipótese em que ficam mantidos, quando houver, os benefícios concedidos, observadas a legislação que autorizou o parcelamento, bem como as garantias prestadas, enquanto não houver a extinção da totalidade do crédito correspondente."*

13. Os requisitos de habilitação do crédito do particular à compensação vêm descritos no art. 5º do diploma legal em referência:

*"Art. 5º A compensação de que trata esta Lei é condicionada a que, cumulativamente:*

*(...)*

*II - o débito tributário ou não tributário a ser compensado:*

*a) tenha sido inscrito na dívida ativa até o dia 25 de março de 2015;*

*b) não seja objeto, na esfera administrativa ou judicial, de qualquer impugnação ou recurso, ou, sendo, haja a expressa renúncia;*

*c) não esteja com sua exigibilidade suspensa, exceto na hipótese de parcelamento."*

14. Como se observa, a situação descrita nestes autos não se subsume ao diploma legal em comento, porque o débito da interessada não foi inscrito em dívida ativa e ele resulta de sentença condenatória proferida em ação de conhecimento. Resta saber se, diante dos limites da autorização contida na Lei Estadual nº 20.732/2020, qualquer outra compensação envolvendo precatórios estaria interdita.

15. Sabe-se que o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal visa assegurar a igualdade entre os credores da Fazenda Pública e a ordenação dos pagamentos pela ordem cronológica, segundo as regras de execução orçamentária, em que pese o excessivo atraso no cumprimento das obrigações de pagar ou prolongada inadimplência.

16. Então, foram aprovadas sucessivas reformas constitucionais concedendo moratórias ao Poder Público para honrar as dívidas inscritas em precatório. Vale a pena conferir excerto do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425/DF:

*"(...)*

*E não se diga que a aludida Emenda teria apenas postergado o cumprimento de decisões condenatórias impostas ao Poder Público, como se algum dia no futuro elas fossem cumpridas. A par de configurar em si mesmo problemática à luz da duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII), a moratória de hoje é o prenúncio da moratória de amanhã. Basta observar a recente história do Brasil. A primeira moratória, contida no texto originário da Carta Magna (ADCT, art. 33), apresentou-se como solução excepcional para o problema da inadimplência pública. Ledo engano. Pouco mais de uma década depois, a EC nº 30/00 introduziu nova moratória, incluindo o art. 78 da ADCT. Mais uma vez a medida foi bradada como solução. A promessa, porém, não foi cumprida: em 2009 surgiu o presente "regime especial", rótulo dissimulado para esconder a mais nova moratória. Nada indica que essa seja a última. O círculo vicioso já*

*está instalado. É bem provável que daqui a dez anos o Supremo Tribunal Federal seja novamente chamado para avaliar a constitucionalidade de pretensos “regimes especiais”, que em essência servem apenas para mascarar a realidade, dobrando as instituições jurídicas segundo a conveniência do poder. E nessa afirmação não vai nenhum prognóstico, senão apenas constatação objetiva diante da vergonhosa realidade que marca a trajetória histórica do instituto do precatório.*

(...)"

17. Ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 62/2009 incluiu os §§ 9º e 10 no art. 100 da Constituição Federal, prevendo a possibilidade de abatimento de créditos da Fazenda Pública a título de compensação no momento da expedição do precatório:

"Art. 100...

(...)

*§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.*

*§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos."*

18. Como é cediço, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria em sede de controle concentrado de constitucionalidade, declarou a invalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/2009, incluindo a possibilidade de compensação unilateral, senão vejamos:

**"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE INTERSTÍCIO CONSTITUCIONAL MÍNIMO ENTRE OS DOIS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À LEI MAIOR (CF, ART. 60, §2º). CONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE “SUPERPREFERÊNCIA” A CREDORES DE VERBAS ALIMENTÍCIAS QUANDO IDOSOS OU PORTADORES DE DOENÇA GRAVE. RESPEITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PROPORCIONALIDADE. INVALIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DA PREFERÊNCIA A IDOSOS QUE COMPLETEM 60 (SESSENTA) ANOS ATÉ A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO**

**DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA. EMBARAÇO À EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º, XXXV), DESRESPEITO À COISA JULGADA MATERIAL (CF, ART. 5º XXXVI), OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º) E ULTRAJE À ISONOMIA ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR (CF, ART. 1º, CAPUT, C/C ART. 5º, CAPUT). IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO. OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE DIREITO (CF, ART. 1º, CAPUT), AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º), AO POSTULADO DA ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT), À GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL (CF, ART. 5º, XXXV) E AO DIREITO ADQUIRIDO E À COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE. 1. A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira. 2. O pagamento prioritário, até certo limite, de precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela Emenda Constitucional nº 62/2009. 3. A expressão “na data de expedição do precatório”, contida no art. 100, §2º, da CF, com redação dada pela EC nº 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, caput) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento. 4. O regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput). 5. A atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança viola o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) na medida em que é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. A inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte**

(remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período). 6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário. 7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra. 8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). 9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte." (ADI 4425, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 18-12-2013 PUBLIC 19-12-2013 RTJ VOL-00227-01 PP-00125)

19. Da análise do voto vencedor proferido pelo Ministro Luiz Fux ficou demonstrado que a razão impeditiva para a compensação seria o descumprimento à isonomia, conforme demonstra o seguinte excerto:

"(...)

Sem embargo de tudo quanto exposto, ressalto que a sistemática da compensação inaugurada pela EC nº 62/09 encontra óbice intransponível na garantia constitucional da isonomia. Na linha apontada pelo e. Min. Relator, “ao cobrar o crédito de que é titular, a Fazenda Pública não é obrigada a compensá-lo com eventual débito dela (Fazenda Pública) em face do credor contribuinte”. E mais: a própria Lei nº 6.830/80, ao disciplinar o procedimento da execução fiscal, veda a compensação (art. 16, para. 3º). Ora, as mesmas razões que justificam a compensação dos débitos titularizados pela Fazenda também justificam a compensação dos seus créditos. Não há razoabilidade mínima na diferenciação das hipóteses. Os valores maiores de justiça e eficiência estão presentes, com a mesma intensidade, em ambas as situações. Se a compensação de débitos da Fazenda evita o ajuizamento de execuções desnecessárias, o mesmo ocorre com o particular que é credor do Fisco e vê-se executado por débitos tributários ou de qualquer outra natureza. Prestigiar apenas o credor fazendário (ou, sob outra perspectiva, proteger apenas o devedor público) é usar a retórica da justiça eficiente para oprimir o particular.

Com essa situação o Judiciário brasileiro, e o Supremo Tribunal Federal em especial, não podem compactuar.

(...)"

20. Por outro lado, no julgamento da Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425/DF, o Supremo Tribunal Federal resolveu modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

*"EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029. 2. In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016. 3. **Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:** (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. 4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) 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. 5.*

*Durante o período fixado no item 2 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). 6. Delega-se 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 25.03.2015, por opção do credor do precatório. 7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão." (ADI 4425 QO, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015) - g.n.*

21. Após pedido de vista na Questão de Ordem, o Ministro Barroso propôs um modelo de transição no prazo de cinco anos com a adoção de medidas adicionais e efetivas para a solução do problema do inadimplemento dos precatórios: *i) utilização compulsória dos depósitos tributários e não tributários, na forma da lei, para quitar os precatórios; ii) manter a possibilidade de acordo direto, oferecido na ordem cronológica, com redução de 25% (vinte e cinco por cento), válida para todos, sem possibilidade de negociação caso a caso; iii) possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos do Poder Público que se encontrem inscritos em dívida ativa até a data presente; e, iv) para entes que não tenham condições de dividir o saldo devedor por cinco e pagar um quinto por ano, aumentar em 1% a sua vinculação de receitas correntes líquidas destinadas a precatórios: 0,5% em 2015 e 0,5% em 2016.*

22. Ao longo da fundamentação o Ministro Barroso ponderou “*não haver problema em o credor querer transacionar o seu crédito em relação à precatórios*”, haja vista a disponibilidade do crédito. Ao propor a modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade dos acordos diretos com credores, defendeu duas condições: *i) os acordos deveriam ser oferecidos segundo a ordem cronológica dos créditos; e, ii) os credores que optassem pela celebração do acordo concordariam com uma redução fixa, válida para todos, de 25% (vinte e cinco por cento) do seu crédito atualizado.*

23. A proposta de compensação dos precatórios com o estoque de créditos do Poder Público foi justificada com base nos seguintes fundamentos:

"(...)

*Vejam que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a compensação prevista na Emenda nº 62 porque era uma compensação unilateral. A Fazenda podia se compensar das dívidas para com ela existentes, por parte do credor do precatório, mas não o contrário. Basicamente, o que nós estamos fazendo aqui é criando uma via de mão dupla e permitindo que o titular do precatório, seja próprio, seja de terceiro, possa compensar, com dívida tributária inscrita, o valor do precatório. E por que eu fiz questão de destacar até a data do julgamento? Porque, se nós permitíssemos a compensação de precatórios com tributos vencidos, com fluxo de caixa do ente estatal, nós*

*provocaríamos um problema dramático. Evidentemente, ninguém deseja inviabilizar estados e municípios no cumprimento dos seus outros deveres constitucionais. Mas a dívida já inscrita não afeta, em rigor, o fluxo de caixa e, conseqüentemente, é uma alternativa que não prejudica ninguém. Devo dizer, a bem da verdade, e para dar o crédito devido, que essa ideia de compensação do precatório com dívida ativa é uma ideia antiga do eminente ex-Secretário da Receita Federal, doutor Everardo Maciel - um homem que se afastou do serviço público, mas continuou emprestando o seu talento e a sua competência à causa pública - e, esta, é uma ideia que ele elaborou.*

*Os dados são de que a dívida pública é de mais de um trilhão; a liquidez no recebimento dessa dívida é em torno de 1%. Portanto, nós estaríamos permitindo que um dinheiro que, de resto, não entraria para a receita desses entes, possa servir para compensar precatórios. É um jogo em que os dois lados ganham.*

*Portanto, qual é o fundamento desta determinação, quanto à compensação dívida ativa versus precatórios?*

*Em primeiro lugar, a própria Constituição, no art. 100, § 13, permite a cessão de precatórios. Portanto a cessão, a circulação, dos precatórios não é um problema. A compensação, por sua vez, é uma categoria tradicional do Direito brasileiro e do Direito mundial, que permite que nas relações entre credor e devedor, até o montante da dívida, se compensem. O terceiro fundamento normativo, a meu ver, é a prolongada omissão estatal em que estão os precatórios, violando a Constituição e gerando um estado de inconstitucionalidade. O quarto fundamento é que não se estará violando nenhum princípio orçamentário, na medida em que essas receitas, correspondentes à execução de dívida ativa, não são contabilizadas no orçamento.*

*(...)"*

24. Ao final, a Suprema Corte resolveu delegar ao Conselho Nacional de Justiça competência para que considerasse a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

25. Em resposta, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, mantendo regime especial de precatórios em alguma medida similar ao instituído pela EC nº 62/2009, mas com previsão de quitação dos débitos vencidos e vincendos até 31 de dezembro de 2020, restrições quanto ao montante de deságio para pagamentos mediante acordo direto e, no que interessa mais de perto a este processo, possibilidade de compensação de precatórios com débitos de natureza tributária ou de outra natureza inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, mediante o acréscimo do art. 105 ao ADCT:

*"Art. 105. Enquanto viger 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.

§ 1º 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. [\(Numerado do parágrafo único pela Emenda constitucional nº 99, de 2017\)](#)

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput deste artigo em até cento e vinte dias a partir de 1º de janeiro de 2018. [\(Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017\)](#)

§ 3º Decorrido o prazo estabelecido no § 2º deste artigo sem a regulamentação nele prevista, ficam os credores de precatórios autorizados a exercer a faculdade a que se refere o caput deste artigo. [\(Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017\)](#)"

26. De acordo com a Exposição de Motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 74/2015, que veio a dar origem à Emenda Constitucional nº 94/2016, **foi considerada a compensação de precatórios apenas com a dívida ativa**, nos termos do julgamento do STF, *verbis*:

*"O Supremo Tribunal Federal, ao afastar o regime especial de pagamento de precatórios, previsto no art. 97 do ADCT, julgando a ADI 4.357/DF, reconheceu que essa sistemática teve o mérito de permitir a retomada consistente do pagamento dessa dívida histórica.*

*Ademais, a Suprema Corte também assentiu que o afastamento desse regime especial exige medidas adicionais para a viabilização dos pagamentos a cargo do Conselho Nacional de Justiça e do Congresso Nacional.*

*De fato, sabe-se que diversos entes federados possuem dívidas de precatórios impossíveis de serem pagas nos próximos seis anos, por serem superiores às disponibilidades financeira e orçamentárias no período, considerando inclusive as vinculações constitucionais, legais e contratuais de receitas a despesas com educação, saúde, amortização de dívidas etc.*

*Sujeitos que estão, portanto, a diversas obrigações de mesma estatura constitucional, todas igualmente inafastáveis, é evidente que o resgate da dívida histórica com os credores de precatórios não pode prejudicar o cumprimento pelos entes federados das essenciais despesas impostas pela Constituição Federal.*

*Não foi por outra razão que a própria Suprema Corte, ainda que declarando inconstitucional o regime de parcelamento da dívida de precatórios em quinze anos, dispôs cautelosamente pela sobrevida dessa mesma sistemática até o final do exercício de 2020.*

*De fato, o diferimento dos efeitos integrais da declaração de inconstitucionalidade por quase seis anos soluciona a dívida da grande maioria dos Estados e Municípios. Subsiste, entretanto, situações excepcionais daqueles entes federados cujos montantes de precatórios em atraso inviabilizam a quitação até o final do período assinalado pelo Supremo Tribunal Federal.*

*Para essas situações excepcionais, mas de grande impacto para as finanças nacionais, propõe-se o presente regime especial transitório para pagamento da dívida de precatórios, fixando limites máximos para o dispêndio com essa despesa que garantam o equilíbrio das contas públicas e o atendimento às demais obrigações constitucionais, por meio de percentual calculado sobre a receita corrente líquida do respectivo ente.*

*A própria Suprema Corte ao julgar há mais de dez anos o paradigmático pedido de Intervenção Federal 2.915/SP já assinalara que o Estado de São Paulo não poderia, a vista das demais obrigações de igual hierarquia, comprometer mais que 2% de sua receita corrente líquida para pagamento de precatórios.*

*O art. 97 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 62, de 2009, fixou limites de 1,5% ou 2% para Estados e Distrito Federal e de 1% ou 1,5% para Municípios, sempre calculados sobre as respectivas receitas correntes líquidas. Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça determinou a elevação desse percentual de comprometimento de modo a garantir a quitação dos débitos no prazo de quinze anos.*

*Nesse contexto, o presente regime especial transitório para pagamento da dívida de precatórios adota como percentual máximo de comprometimento a média aplicada nos cinco últimos exercícios (2010 a 2014) da receita corrente líquida.*

*Contemplando, como não poderia deixar de ser, a determinação da Suprema Corte para que a dívida histórica seja liquidada até o final do período assinalado, no julgamento da ADI 4.357/DF, a presente emenda prevê medidas adicionais que garantam os recursos necessários para isso, quais sejam (i) acordos com deságio de até 40% (quarenta por cento), (ii) levantamento de depósitos tributários realizados em favor do poder público em patamar de até 75% (setenta e cinco por cento) e de depósitos em geral até o patamar de 30% (trinta por cento), destinando-se, neste último caso, metade para Estados e a outra metade para os Municípios, **(iii) compensação com dívida ativa nos termos das leis de cada ente federado** e (iv) operações de crédito, excluídas excepcionalmente dos limites globais de endividamento, admitindo-se vinculação de receitas de impostos nesse caso.*

*Essas medidas adicionais deverão ser implementadas até o final do período fixado pelo Supremo Tribunal Federal, garantindo, é importante reiterar, a quitação da dívida histórica até 2020. Ademais, a proposta busca evitar que o problema volte a ocorrer, permitindo, na hipótese também excepcional de precatórios e ordens de pequeno valor recebidos em determinado exercício exigirem comprometimento de receita superior à média dos cinco anos anteriores, que essa diferença seja suportada por financiamento, nos termos delineados no regime especial.*

*Assim, a presente emenda viabiliza as contas nacionais e a efetiva quitação da dívida histórica com os credores de precatórios ao mesmo tempo em que garante o cumprimento das demais obrigações constitucionais, legais e contratuais dos entes federados, observando estritamente as diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.357/DF." (g.n.)*

deveriam fazê-lo até 31 de dezembro de 2014, mediante destinação de percentual de sua receita corrente líquida para tal finalidade. Outrossim, mediante acréscimos no art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reafirmou-se a possibilidade de compensação de débitos inscritos em precatório com créditos da Fazenda Pública durante a vigência do regime especial, fixando prazo para regulamentação da matéria por cada ente federativo, sob pena de tornar o direito exequível independentemente dela:

*"Art. 105. Enquanto viger 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.*

*(...)*

*§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput deste artigo em até cento e vinte dias a partir de 1º de janeiro de 2018.*

*§ 3º Decorrido o prazo estabelecido no § 2º deste artigo sem a regulamentação nele prevista, ficam os credores de precatórios autorizados a exercer a faculdade a que se refere o caput deste artigo."*

28. Nesse contexto, é de se indagar se a autorização constitucional para a compensação de precatórios resulta da excepcionalidade da situação e da necessidade de por fim ao elevado passivo da Fazenda Pública, valendo-se de prazo razoável ou das qualidades intrínsecas à compensação.

29. De se notar que o art. 16 da Lei de Execuções Fiscais - Lei 6.830/80 - veda a alegação de compensação em sede de embargos à execução. Haveria aí uma proibição genérica para a compensação com débitos da Fazenda Pública? Confirma-se a redação do normativo citado:

*"Art. 16 - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados:*

*(...)*

*§ 3º - Não será admitida reconvenção, nem compensação, e as exceções, salvo as de suspeição, incompetência e impedimentos, serão argüidas como matéria preliminar e serão processadas e julgadas com os embargos."*

30. Como visto, o art. 105 do ADCT e a legislação infraconstitucional somente admitem a compensação de precatórios com créditos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, deixando claro que créditos da Fazenda Pública inscritos após tal data não são passíveis de compensação. Por outro lado, nada foi dito a respeito dos créditos da Fazenda Pública decorrentes de condenação judicial, ou seja, frutos de ações de conhecimento.

31. Pelo princípio da legalidade, a administração pública somente pode fazer aquilo que prevê a lei. Como o art. 105 do ADCT e a Lei Estadual nº 20.732/2020 somente admitem a compensação de débito de natureza tributária ou não tributária inscritos em dívida ativa, ao menos *em tese*, estaria vedada a compensação de créditos do Estado decorrentes de sentença judicial condenatória (título executivo judicial).<sup>1</sup>

32. Não se podem olvidar as prescrições do art. 32 da Lei Federal nº 13.140/2015 e no § 2º do art. 6º da Lei Complementar Estadual nº 144/2018, respectivamente, *verbis*:

*"Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:*

*(...)*

*§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo."*

*"Art. 6º A Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA) tem competência para:*

*(...)*

*§ 2º Não se incluem na competência da CCMA as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização legislativa, nos termos do § 4º do art. 32 da Lei federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015."*

33. Na compensação de precatórios, ainda que o credor não receba dinheiro da Fazenda Pública, de certo modo ele deixa de desembolsar certo valor que seria imediatamente devido ao ente público, independentemente da ordem cronológica do precatório.

34. O Supremo Tribunal Federal, em sucessivos julgamentos, pronunciou-se no sentido de assegurar o princípio da isonomia em relação aos credores de precatórios:

*"E M E N T A: RECLAMAÇÃO - ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RESULTANTE DE JULGAMENTO PROFERIDO EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - INOCORRÊNCIA - SEQUESTRO DE RENDAS PÚBLICAS*

LEGITIMAMENTE EFETIVADO - MEDIDA CONSTRITIVA EXTRAORDINÁRIA JUSTIFICADA, NO CASO, PELA INVERSÃO DA ORDEM DE PRECEDÊNCIA DE APRESENTAÇÃO E DE PAGAMENTO DE DETERMINADO PRECATÓRIO - **IRRELEVÂNCIA DE A PRETERIÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA, QUE INDEVIDAMENTE BENEFICIOU CREDOR MAIS RECENTE, DECORRER DA CELEBRAÇÃO, POR ESTE, DE ACORDO MAIS FAVORÁVEL AO PODER PÚBLICO - NECESSIDADE DE A ORDEM DE PRECEDÊNCIA SER RIGIDAMENTE RESPEITADA PELO PODER PÚBLICO - SEQÜESTRABILIDADE, NA HIPÓTESE DE INOBSERVÂNCIA DESSA ORDEM CRONOLÓGICA, DOS VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS OU, ATÉ MESMO, DAS PRÓPRIAS RENDAS PÚBLICAS - RECURSO IMPROVIDO. A SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DA NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DOS PRECATÓRIOS JUDICIÁRIOS. -**

*O regime constitucional de execução por quantia certa contra o Poder Público, qualquer que seja a natureza do crédito exequendo (RTJ 150/337) - ressalvadas as obrigações definidas em lei como de pequeno valor -, impõe a necessária extração de precatório, cujo pagamento deve observar, em obséquio aos princípios ético-jurídicos da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, a regra fundamental que outorga preferência apenas a quem dispuser de precedência cronológica (“prior in tempore, potior in jure”). A exigência constitucional pertinente à expedição de precatório - com a conseqüente obrigação imposta ao Estado de estrita observância da ordem cronológica de apresentação desse instrumento de requisição judicial de pagamento - tem por finalidade (a) assegurar a igualdade entre os credores e proclamar a inafastabilidade do dever estatal de solver os débitos judicialmente reconhecidos em decisão transitada em julgado (RTJ 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões destituídas de legitimidade jurídica. PODER PÚBLICO - PRECATÓRIO - INOBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE SUA APRESENTAÇÃO. -*

*A Constituição da República não quer apenas que a entidade estatal pague os seus débitos judiciais. Mais do que isso, a Lei Fundamental exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado. - A preterição da ordem de precedência cronológica - considerada a extrema gravidade desse gesto de insubmissão estatal às prescrições da Constituição - configura comportamento institucional que produz, no que concerne aos Prefeitos Municipais, (a) conseqüências de caráter processual (seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito, ainda que esse ato extraordinário de constrição judicial incida sobre rendas públicas), (b) efeitos de natureza penal (crime de responsabilidade, punível com pena privativa de liberdade - DL 201/67, art. 1º, XII) e (c) reflexos de índole político-administrativa (possibilidade de intervenção do Estado-membro no Município, sempre que essa medida extraordinária revelar-se essencial à execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciário - CF, art. 35, IV, “in fine”). PAGAMENTO ANTECIPADO DE CREDOR MAIS RECENTE - CELEBRAÇÃO, COM ELE, DE ACORDO FORMULADO EM BASES MAIS FAVORÁVEIS AO PODER PÚBLICO - ALEGAÇÃO DE VANTAGEM PARA O ERÁRIO PÚBLICO - QUEBRA DA ORDEM CONSTITUCIONAL DE PRECEDÊNCIA CRONOLÓGICA - INADMISSIBILIDADE. -*

*O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal, assegurada, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política, em favor de todos os credores do Estado. O legislador constituinte, ao editar a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, teve por objetivo evitar a escolha de credores pelo Poder Público. Eventual vantagem*

*concedida ao erário público, por credor mais recente, não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu crédito, a quebra da ordem constitucional de precedência cronológica. O pagamento antecipado que daí resulte - exatamente por caracterizar escolha ilegítima de credor - transgredir o postulado constitucional que tutela a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais, autorizando, em consequência - sem prejuízo de outros efeitos de natureza jurídica e de caráter político-administrativo -, a efetivação do ato de seqüestro (RTJ 159/943-945), não obstante o caráter excepcional de que se reveste essa medida de constrição patrimonial. Legitimidade do ato de que ora se reclama. Inocorrência de desrespeito à decisão plenária do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 1.662/SP." (Rcl 3220 ED, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2008, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 13-02-2013 PUBLIC 14-02-2013)*

35. Na mesma linha foi a decisão do Tribunal de Contas da União contida no **Acórdão nº 489/2017 - TCU - Plenário** retro, do qual se destacam os seguintes excertos:

*"Não se apresenta correta a tese de que a Constituição Federal "não é explícita" quanto ao alcance da expressão "sentença judiciária" contida no art. 100, caput, permitindo interpretação de que "somente a dívida reconhecida por sentença judicial 'condenatória' estaria sujeita ao regime do precatório", porque tal interpretação contraria os fundamentos do regime de precatórios, consagrado na Constituição Federal, e impõe limites não reconhecidos pelo Direito aos efeitos da sentença que homologa transação judicial.*

*Consiste o precatório na "solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que ele requisite a verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado"*

*Visa o instituto a dar cumprimento ao orçamento da pessoa jurídica de direito público devedora, a preservar a integridade do patrimônio público, que fica imune à constrição judicial, e a conferir efetividade aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, por meio da ordem cronológica de pagamento dos precatórios.*

*A estrita observância da ordem cronológica de apresentação dos precatórios tem tripla finalidade: (i) assegurar a igualdade entre os credores; (ii) impedir favorecimentos pessoais indevidos; e (iii) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões destituídas de legitimidade jurídica (STF: Rcl 2143 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 12/3/2003, DJ 6/6/2003; ADI 4357 e 4425, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, j. 14/3/2013, DJe 18/12/2013).*

*Não se justifica, sob a ótica da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, a concessão de tratamento preferencial ao credor que não se submeteu ao longo caminho do processo judicial, em detrimento do que percorreu todas as etapas do litígio, para superar a resiliência da Administração em reconhecer seu direito.*

*Examinando dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, que estabelecia preferência no pagamento de precatórios decorrentes de determinadas*

*condenações judiciais, deliberou o E. STF no sentido de que o procedimento acarreta descumprimento do que dispõe o art. 100 da Constituição Federal, porque, “independentemente da ordem de precedência cronológica de apresentação dos precatórios, institui, com aparente desprezo ao princípio da igualdade, uma preferência absoluta em favor do pagamento de determinadas condenações judiciais” (ADI 584 MC/PR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 26/03/1992, grifos do original).*

*O tratamento diferenciado no pagamento de dívidas decorrentes de transação judicial promovida pelo Poder Público, com amparo em norma infraconstitucional, representa, pois, forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios, consagrando ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, que, no caso de pagamento de dívida, se materializa pela igualdade de todos os credores perante a Administração Pública.*

*Nessa linha, não se mostra aderente aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da isonomia a possibilidade de o ente estatal transacionar com alguns particulares para encerrar determinado litígio, oferecendo-lhes forma de pagamento mais vantajosa que a prevista na Constituição, sem entabular idênticas tratativas com outros credores e sem quitar os precatórios emitidos antes do ato de liberalidade. A relevância do regime de precatórios não permite, pois, interpretação do texto constitucional que conduza à vulneração ou aniquilação dos seus fundamentos estruturantes.*

*(...)*

*Não se mostra útil para o deslinde da matéria, ainda, o argumento de que a União poderia obter vantagem financeira com a desvinculação da dívida passiva decorrente de transação judicial do regime de precatórios, porque não se organiza o Estado Democrático de Direito sob a perspectiva do lucro, do mero interesse patrimonial, mas sob inspiração de relevantes valores sociais e individuais – dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, construção de sociedade livre, justa e solidária, desenvolvimento nacional e promoção do bem de todos – elevados à condição de fundamentos e objetivos fundamentais da República. Em razão desses preceitos e dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, não dispõe a pessoa jurídica de direito público da prerrogativa que tem o particular de escolher os créditos que satisfará em primeiro lugar, por questões de afinidade pessoal, estratégia comercial ou vantagem financeira. Não é lícito ao Poder Público preterir aqueles que suportaram o peso do processo judicial para ver reconhecido seu direito e que se inscreveram na longa fila dos precatórios, em detrimento dos agentes privados unidos com a celebração de transação judicial, sob o argumento de que obterá vantagem patrimonial com o término do litígio.*

*(...)"*

36. Embora a compensação não se confunda com o pagamento puro e simples, também é forma de extinção de obrigações a exigir da Fazenda Pública respeito aos princípios da isonomia e da impessoalidade, não sendo suficiente a expedição de orientação geral para tal fim, haja vista a normatização dos precatórios em âmbito constitucional. O legislador constituinte entendeu por bem disciplinar a matéria na Lei das Leis, deixando pouca margem para atuação do legislador infraconstitucional.

37. Ademais, seria tarefa bastante complexa estabelecer parâmetros objetivos para acordos envolvendo compensação de precatórios com créditos da Fazenda Pública oriundos de sentenças judiciais, sendo necessário examinar, entre outras questões, o índice de recuperabilidade do crédito, o tempo de duração da fase de cumprimento de sentença, a situação patrimonial do devedor, a existência de garantias, bens passíveis de penhora etc. No tocante aos precatórios, à luz do princípio da isonomia, não parece que seria lícito, ao formular proposta de acordo, conferir ao credor de longa data o mesmo tratamento dado ao credor mais recente, ainda que seu precatório também estivesse vencido. Ademais, seria preciso ponderar a situação de credores preferenciais (idosos, pessoas com deficiência ou doença grave, créditos de natureza alimentar etc.)

38. Nesse contexto, é forçoso convir que o regime dos precatórios tem assento constitucional, sendo de duvidosa constitucionalidade lei permissiva da compensação que não tenha fundamento expresso no texto da Constituição. Ora, se até mesmo a via legislativa para compensação de precatórios fora das hipóteses expressamente previstas na Lei Maior mostra-se inapropriada, por certo o caminho da transação exsurge viciado.

39. Com essas considerações, **deixo de aprovar o Parecer PJ nº 194/2019** (000010590026), assim como as sugestões do **Despacho nº 358/2020 PJ** (000012238585), da Procuradoria Judicial, sem prejuízo de novo exame, em momento oportuno e desde que haja a alteração dos parâmetros do acordo.

40. Orientada a matéria, volvam-se os autos à **Câmara de Conciliação Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA)**, para notificação dos interessados sobre a impossibilidade de acordo nos termos propostos. Antes, dê-se ciência desta orientação (instruída com cópia do **Parecer PJ nº 194/2019**, do **Despacho nº 358/2020 PJ** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Judicial**, na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Regionais** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

*1 O fato do crédito de o crédito estar ou não inscrito em dívida ativa não altera a sua natureza jurídica. A sentença judicial condenatória de quantia líquida, certa e exigível constitui título executivo judicial, talvez mais seguro que a própria certidão da dívida ativa, porque sua formação decorre de decisão judicial de terceiro imparcial. Em princípio, não haveria razão - pelo menos não foi possível identificá-la nesta oportunidade - para exclusão dos créditos provenientes de ações judiciais da possibilidade de compensação Nada obstante, a norma constitucional é expressa quanto a exigência de inscrição em dívida ativa.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 21/05/2020, às 09:55, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei  
17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?  
acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador  
**000012567433** e o código CRC **EDF72CA2**.

---

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:  
Processo nº 201900003011906



SEI 000012567433