

# Câmara Nacional

## de Gestores de Precatórios

### NOTA TÉCNICA nº 01/2015

**Assunto:** Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015, que alterou a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014; revogou as Leis nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e permitiu a utilização, pelos entes públicos devedores de precatórios, dos depósitos judiciais de qualquer natureza referentes a processos nos quais sejam parte.

A Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça, uma vez publicada a Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015, emite, por ato de sua Diretoria Executiva, a presente NOTA TÉCNICA na qual formula esclarecimentos e apresenta sugestões endereçadas aos Tribunais de Justiça para fins de cumprimento das disposições presentes na aludida norma.

#### **O Panorama do advento da Lei Complementar nº 151/2015.**

A Lei Complementar nº 151/2015 instituiu nova sistemática de gestão dos depósitos judiciais e administrativos em processos nos quais Estados, Municípios e o Distrito Federal sejam partes, possibilitando à Fazenda Pública acesso a parte considerável dos depósitos judiciais e administrativos, antes mesmo da solução definitiva das demandas.

Conforme justificativa anexada ao Projeto de Lei nº 183/2015 do Senado, de autoria do Senador José Serra (PSDB-SP), posteriormente integrado, como emenda, ao Projeto que redundou na Lei Complementar nº 151/2015, buscou a inovação compensar a queda de receitas, próprias e transferidas, auferidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo-lhes utilizar, para o pagamento de precatórios, da dívida pública e também para realização de investimentos, relevante parte dos recursos depositados perante demandas judiciais e administrativas.

Relevante anotar que tal projeto surgiu após a decisão de modulação proferida pelo Supremo Tribunal Federal junto à ADI nº 4.425/DF, que delimitou no tempo os efeitos da declaração da inconstitucionalidade do regime especial criado pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, concedendo *sobrevida* por mais 5 exercícios à moratória que antes vigia pelo prazo máximo de 15 anos, dos quais já decorridos cinco.

#### **Do sistema criado pela Lei Complementar nº 151/2015.**

Como visto, a Lei Complementar nº 151/2015 criou fundo financeiro, de natureza excepcional, para o ente federado parte de processo judicial junto ao qual vinculado depósito judicial ou administrativamente realizado.

Em descrição simplificada, prevê a novel sistemática a transferência aos entes federados de 70% (setenta por cento) de todos os depósitos vinculados a processos administrativos e judiciais, condicionando tal operação à constituição e manutenção de um fundo de reserva que, formado pelo remanescente dos depósitos a transferir, nunca poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do montante global dos depósitos. Ao ente federado beneficiário caberá a obrigação de recompor tal fundo sempre que ocorrer redução além deste limite mínimo, garantindo-se, com isso, a solvência do depositário em face do depositante.

Dando mais segurança ao sistema, a Lei Complementar 151/2015, em seu art. 4º, exigiu dos entes interessados formal habilitação ao recebimento dos recursos apontados mediante prévia lavratura de termo de compromisso do Chefe do Executivo perante os Tribunais, assegurando automática destinação da parcela que formará o fundo de reserva e, principalmente, a sua recomposição, nos moldes acima apontados.

De se considerar também que a Lei Complementar nº 151/2015 não previu prazo específico para qualquer das ações nela explicitadas, seja para a apresentação do termo de compromisso, para a apuração e identificação dos depósitos e processos existentes, seja para a efetiva transferência, aos beneficiários interessados, dos valores correspondentes ao percentual de repasse a que eventualmente fizerem jus.

A ratificar tal assertiva está a Mensagem de Veto nº 301, da Presidência da República, que fez retirar da proposta normativa original o art. 5º, *caput*, e §§ 2º e 3º, dispositivos que previam originalmente o prazo de 15 dias, contados da data da apresentação do termo de compromisso, para a efetiva constituição do fundo de reserva e transferências financeiras a partir daí possíveis. A justificativa para o veto a tais regras fundou-se na *severa dificuldade* encontrada para sua observância, ante ausência da previsão de prazo para o necessário desenvolvimento tecnológico e operacional.

No entanto, indiscutível que o ponto característico marcante e essencial da nova Lei Complementar, consignado expressamente desde o projeto originário (PL 183/2015), é a vinculação expressa e inequívoca das transferências de valores de depósitos judiciais e administrativos precipuamente para o pagamento de precatórios, realizando, com isso, o legislador prévio controle sobre a destinação dos recursos repassados a esse título aos entes federados.

Impossível não ver, em tal ação, o desejo expresso do legislador de efetivamente impedir os entes beneficiários de lançarem mão dos valores oriundos dos depósitos de forma livre e desvinculada, como se fossem apenas mais uma nova fonte de custeio para fazer frente a despesas diversas do pagamento preferencial de precatórios e, com o que remanescer, da dívida fundada, de despesas de capital. É, aliás, o que se extrai da literalidade do art. 7º da norma:

*“Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:*

*I – precatórios judiciais de qualquer natureza;*

*II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;*

*III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam*

*precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;*

*IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III. [grifei]*

A clareza da destinação prioritária dos recursos em alusão ao pagamento de precatórios também foi devidamente explicitada quando da apresentação do projeto que resultou na novidade legislativa em comento, em cuja justificativa destacado pelo autor o seguinte:

*“Ressalte-se a exigência da aplicação dos recursos preferencialmente no pagamento de precatórios. Na hipótese de o ente federado não contar com precatórios em atraso, os valores devem ser utilizados para quitar compromissos de dívida pública fundada. Superadas essas duas exigências, o ente federado deverá empregar a parcela dos depósitos judiciais e administrativos em despesas de capital.” [grifei]*

Nota-se, assim, que, se por um lado o novo regramento possibilita aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o acesso a uma nova fonte de capitalização num momento de generalizada escassez de recursos, por outro, o faz mediante vinculação dos respectivos repasses a finalidades específica e taxativamente discriminadas, a par do compromisso de constituição e manutenção do fundo garantidor mínimo.

Portanto, na forma como firmado junto ao texto legal, concretamente delimitada a atuação do ente federado que, cumprindo as exigências dos incisos do seu art. 4º, almeja e recebe transferências oriundas das contas de depósitos judiciais e administrativos.

Sendo assim, deixando de lado os fundados questionamentos quanto à constitucionalidade da nova Lei Complementar perante a ADI nº 5.361/DF, já sob apreciação do Supremo Tribunal Federal, fato é que, diante das finalidades prontamente eleitas pelo legislador, pode e deve o sistema criado pela Lei Complementar nº 151/2015 servir de relevante ferramenta para viabilizar a solvência dos precatórios, garantindo a eficácia das decisões judiciais proferidas contra a Fazenda Pública, sobretudo após advento da decisão de modulação proferida junto à ADI nº 4.425QO.

Criada essa fonte vinculada de recursos para o tratamento do estoques de precatórios dos entes federados beneficiários, cumpre, por conseguinte, ao Poder Judiciário, enquanto aguarda o exame da constitucionalidade da Lei Complementar perante o foro competente, dar-lhe efetivo e integral cumprimento.

Ora, é inegável que a finalidade prioritária prevista na lei (pagamento de precatórios) ganha indiscutível relevância, ultrapassando os aspectos meramente processuais e constitucionais a ela primeiramente inerentes. Assim ocorre na medida em que o fim vinculado imposto às transferências oriundas das contas de depósitos vai indiscutivelmente ao encontro da necessidade de pronto desengargo, pelos Presidentes de Tribunais, da responsabilidade pessoal pela efetiva regularidade e tempestividade da satisfação dos precatórios, tal como previsto no art. 100, §7º, da Constituição Federal.

Há de se ter claro que a ordem de prioridades imposta pelo legislador como condição para a autorização do uso dos depósitos judiciais e administrativos, em face das despesas apontadas no art. 7º, não poderá ser, em qualquer hipótese, menosprezada ou olvidada.

Essa a razão pela qual devem ser destinados citados recursos, em primeiro lugar,

como manda o art. 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 151/2015, à quitação de precatórios de qualquer natureza, independentemente do exercício em que estejam inscritos.

Sendo assim, apenas de forma subsidiária, ou seja, após quitação das obrigações precatórias então existentes, e uma vez garantido o pagamento dos precatórios no exercício em curso por aqueles devedores já submetidos – ou que passaram a se submeter, inclusive por força do cumprimento da Lei Complementar em questão – ao regime ordinário do art. 100 da Constituição, é que os valores oriundos do novel fundo poderão sofrer as destinações previstas nos incisos II, III e IV do art. 7º da norma acima transcrita.

Não é demais esclarecer, a propósito, que ao garantir a destinação desta nova fonte de recursos ao pagamento dos precatórios conforme a ordem de precedência legal apontada acima, atendidos direta e indiretamente os interesses dos próprios entes federativos devedores beneficiários.

Diretamente são atendidos os interesses dos devedores na medida em que lhes proporciona relevante aporte especialmente vinculado à quitação de seu passivo judicial, tornando menos onerosa a alocação de receitas próprias para o pagamento dos precatórios em montante vinculado ao percentual mínimo de sua receita corrente líquida (RCL), na forma inclusive determinada pelo STF junto às ADI nº 4.357 e 4.425, tanto a modo liminar em 14/3/2013, quanto a modo definitivo em 25/3/2015, por ocasião do julgamento da questão de ordem (ADI nº 4.425QO).

A observância da ordem de precedência legal na destinação dos recursos indiretamente também atende os interesses dos devedores em razão de o pagamento dos precatórios acarretar ingresso dos recursos na economia local, movimentando negócios e serviços, atividades tributadas pelo ente federado.

Mas não só.

A garantia do uso desses recursos precipuamente para o pagamento de precatórios representaria, por fim, para o credor, o recebimento mais tempestivo de créditos a que fazem jus, permitindo ao litigante conhecer a efetividade da sentença judicial obtida em face da Fazenda Pública, e erradicando mais prontamente o estado de inconstitucionalidade em que se encontram os devedores que, condenados ao pagamento de quantia certa em favor de particulares, tornaram-se insolventes com tais compromissos.

Além do mais, assegurada a quitação das requisições de pagamento sujeitas ao regime especial, mais rapidamente cessarão as graves obrigações inerentes a tal regime (art. 97, §2º, ADCT), notadamente a vinculação de parte da receita corrente líquida ao pagamento de precatórios, levando os devedores, de forma segura e sem maiores e significativos comprometimentos financeiros, à observância do regime previsto no art. 100 da Constituição Federal.

Sendo assim, não há dúvidas, portanto, de que, tendo a nova legislação como escopo primordial a redução dos estoques de precatórios, requisições cuja liquidação foi deixada a cargo do Poder Judiciário, deve este, na condição de efetivo depositário legal, velar para que a destinação de tais recursos obedeça fielmente as disposições inseridas na Lei Complementar nº 151/2015.

Não prevendo, porém, referida norma todas as hipóteses e regras necessárias à perfeita e integral implementação de suas finalidades, mostra-se imprescindível a defesa de posicionamento que reconhece caber exatamente ao Poder Judiciário dos Estados assumir o co-

protagonismo no cumprimento, observância e integração da norma em referência, de modo a, com concreta segurança e eficiência, materializar a gestão dos recursos oriundos dos depósitos nos exatos moldes em que previstos na legislação multicitada.

### **A possibilidade da interveniência do Poder Judiciário na execução das disposições da Lei Complementar nº 151/2015.**

Ratificando a necessidade de intervenção do Poder Judiciário na execução da Lei Complementar nº 151/2015, convém citar, mais uma vez, a Mensagem de Veto nº 301, da Presidência da República, que retirou do texto aprovado pelo Legislativo norma originalmente inserida no art. 6º, cuja redação era a seguinte:

*“Art. 6º São vedadas quaisquer exigências por parte do órgão jurisdicional ou da instituição financeira além daquelas estabelecidas nesta Lei Complementar.”*

Como visto, a proibição originalmente imposta ao Poder Judiciário e à instituição financeira de realizarem qualquer exigência distinta daquelas já previstas na Lei Complementar foi levantada pela Presidência da República, que assim considerou:

*“A vedação proposta não é condizente com o restante do Projeto, uma vez que esse não esgota todas as definições técnicas e operacionais possíveis, nem prevê mecanismos futuros para sua modernização. Além disso, acabaria por resultar em interferência no Poder Judiciário, em ofensa ao disposto no art. 2º e no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição.”*

Não bastassem os argumentos acima escandidos no sentido de reconhecer a parcela de competência do Poder Judiciário na aplicação e integração da Lei Complementar nº 151/2015, mostra-se oportuno lembrar que a legitimação para tais providências reside também no fato de ser o Poder Judiciário o órgão constitucionalmente responsável pela garantia do pagamento dos precatórios, inclusive sob o peso de grave responsabilidade pessoal, civil, criminal e administrativa do Presidente do Tribunal.

### **As implicações práticas do novo regime, as omissões e a interpretação adequada da norma legal; o concreto risco de frustração dos fins legais e a necessidade da intervenção do Poder Judiciário para a garantia de sua observância.**

Visando permitir precipuamente o pagamento de precatórios de qualquer natureza ainda que na pendência das outras despesas também previstas na norma complementar, convém entender, por força da necessidade de cumprimento da ordem legal imposta no art. 7º, I, da Lei Complementar, que as transferências de valores de depósitos judiciais realizadas a tal título em favor do ente federado deverão obrigatória e inteiramente ser consumidas no pagamento dos precatórios vencidos e não pagos, de responsabilidade daquele.

Só assim restará garantida a efetiva e precípua vinculação dos recursos em questão ao pagamento de precatórios, independente do regime de pagamento a que sujeito o ente federado beneficiário.

Ao realizar tal vinculação, atrelando concretamente o uso dos apontados recursos ao pagamento dos precatórios insolvidos, o Tribunal cumprirá, de forma fiel e indiscutível, o intento do legislador complementar nos exatos moldes em que anunciado na justificativa do respectivo projeto de lei.

E para dar plena concretude a tal comando, a ação do Tribunal, quando da prática de tais atos, não poderá, por lógico, limitar-se ou de qualquer modo subordinar-se ao valor das parcelas eventualmente devidas por força da submissão do ente federado ao art. 97 do ADCT, pois a lei a tais parcelas em nenhum momento aludiu, tendo atrelado a destinação dos depósitos apenas ao pagamento de “precatórios de qualquer natureza”.

Com o auxílio do Tribunal no estrito e seguro cumprimento da norma complementar, paulatinamente caminhará o ente devedor beneficiário para a situação de normalidade de pagamento dos precatórios tão própria ao regime ordinário previsto no art. 100 da Constituição, cujos caracteres operacionais se veem, inclusive, indiscutivelmente delineados nos incisos II a IV do art. 7º da norma.

Desse modo, somente depois de quitados todos os precatórios de responsabilidade dos devedores hoje sujeitos ao regime especial, e garantido – pelo provisionamento em orçamento do valor necessário à sua quitação consoante o art. 100 da Constituição Federal – o pagamento dos novos precatórios surgidos após o encerramento da moratória, é que se mostrará possível e legítima, em conformidade com os estritos termos da Lei Complementar, a transferência do remanescente dos depósitos judiciais à conta única dos entes federados, para a realização das despesas previstas nos incisos II, III e IV do art. 7º da aludida norma legal.

Noutras palavras, somente os devedores que estejam no regime ordinário, ou que passaram a observar tal regime após o cumprimento do acima proposto, é que poderiam receber dos Tribunais as transferências oriundas dos depósitos judiciais para quitar outras despesas previstas na Lei Complementar que não precatórios.

Até que ocorra tal situação, indispensável que quaisquer valores cuja transferência esteja autorizada pela Lei Complementar em favor dos entes federados beneficiários sejam direcionados, em respeito ao art. 7º, I, da norma, às contas especiais abertas para o pagamento de precatórios do respectivo devedor perante o próprio Tribunal depositário legal dos depósitos judiciais.

A efetiva observância dessa orientação pelo Tribunal – que, não é demais lembrar, também ostenta a condição de gestor constitucional dos precatórios – serviria para impedir que recursos transferidos fora das condições acima propostas pudessem ser consumidos na liquidação de outras despesas, mesmo quando existentes precatórios insolvidos (já vencidos ou expedidos em exercícios anteriores e ainda pendentes de pagamento), o que frustraria, de forma incontestável, os fins da nova Lei Complementar.

Tal risco, aliás, é por demais presente, considerando que estão os entes devedores a sofrer as graves intempéries de uma crise fiscal sem precedentes.

Por essas razões é que se reconhece que os Tribunais de Justiça, a exemplo da iniciativa adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (cf. Portaria nº 9.194/2015, publicada no DJ-e em 16.09.2015), podem e devem regulamentar minuciosamente o procedimento necessário à plena concretização dos fins da Lei Complementar nº 151/2015.

Ao intervir no processo de cumprimento da norma, não devem os Tribunais limitarem-se meramente à questão da habilitação dos entes ao recebimento dos repasses, à previsão de mecanismos que permitam o controle e fiscalização do cumprimento das regras instituídas pela Lei Complementar 151/2015, ou mesmo contentar-se com o mero acompanhamento e registro

contábil dos ingressos de depósitos judiciais e repasses aos devedores beneficiários.

Deverão também intervir no processo de cumprimento da norma de modo a garantir que seus fins sejam integralmente alcançados, sobretudo no tocante à efetiva destinação dos recursos para o pagamento de precatórios, independente do regime a que vinculado o devedor beneficiário, nos exatos moldes da previsão do art. 7º, I.

Lastro para isso encontrarão os Tribunais no próprio Veto Presidencial, que reconheceu não ser exauriente a Lei Complementar no tocante à previsão dos procedimentos necessários à sua execução, e que homenageou, por outro lado, a autonomia administrativa constitucional do Poder Judiciário. Essa última, inclusive, poderá ser devidamente exercitada nos termos em que aqui propostos, não tendo restado vedada tal ação, ademais, pela previsão inserida no art. 11 da norma.

### **Das sugestões propostas.**

Para a plena consecução do desiderato da Lei Complementar nº 151/2015, impõe-se aos Tribunais de Justiça, na observância e execução das normas nela inseridas, promover o seguinte:

1. Regulamentar, no pleno exercício de sua autonomia administrativa, no âmbito de sua jurisdição e respeitados os limites de sua competência, o procedimento de cumprimento da Lei Complementar nº 151/2015, de modo a garantir, na condição de guardião dos depósitos judiciais e administrativos, e em razão do *status* de gestor constitucional do pagamento de precatórios, que a transferência dos recursos oriundos das contas de depósitos judiciais assegure efetivamente o pagamento de precatórios sujeitos ao regime especial;

2. Quando do desencargo do *munus* acima apontado, velar para que seja concretizada a integral e fiel observância da norma multicitada, para fins de:

- a) identificação e disponibilidade da totalidade dos depósitos judiciais oriundos de processos em que seja parte o ente federado respectivamente beneficiado;
- b) observância do percentual máximo da transferência a ser realizada em favor do ente federado;
- c) constituição e manutenção do fundo de reserva, nos parâmetros legais mínimos exigidos.

3. Ainda ao regulamentar, nos termos acima, o procedimento de transferência de recursos e de execução da Lei Complementar nº 151/2015, considerando o disposto literalmente no art. 7º, incisos I, II, III e IV, da norma em referência, providenciar, após identificar o montante da parcela a transferir e o valor de todos os precatórios devidos pelo respectivo ente:

a) a transferência, da conta dos depósitos judiciais e administrativos, para a conta especial (art. 97, § 4º) administrada pelo Tribunal de Justiça, do valor correspondente aos precatórios de responsabilidade do ente beneficiário submetidos ao regime especial;

b) em cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 151/2015, a necessária comunicação ao ente devedor, para que contabilize o ingresso, e

correspondente saída, em sua conta única, dos valores transferidos, nos termos do item anterior, à conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça.

4. Oficiar às instituições financeiras para que cumpram as recomendações oriundas do Poder Judiciário, registrando as ocorrências na contabilização e dando execução aos mecanismos de controle e acompanhamento para fiel cumprimento das disposições inseridas na Lei Complementar nº 151/2015.

São Paulo, 22 de setembro de 2015.

## **A DIRETORIA EXECUTIVA**

**\*Texto revisto e atualizado em 23 de setembro de 2015**