

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.760, DE 2001

(Apensados: PLs nºs 3.535, de 2000, 7.362, de 2002)

Dá nova redação ao art. 6º e acrescenta o art. 10-A à Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, e o teor da Lei nº 10.099, de 19 de dezembro de 2000, que altera a Lei nº 8.213, de 24 de junho de 1991, regulamentando o disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, conceituar as obrigações de pequeno valor e disciplinar o pagamento de obrigações de pequeno valor e do crédito de natureza alimentícia devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária transitada em julgado - precatório.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.760, de 2001, oriundo do Senado Federal, disciplina o pagamento das obrigações pecuniárias de pequeno valor impostas à Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal por sentenças judiciais transitadas em julgado, com tratamento especial para os créditos de natureza alimentícia.

A proposição mantém em sessenta salários mínimos a definição das obrigações de pequeno valor devidas pela União, que se encontra na Lei nº 10.259, art. 17, § 1º, combinado com o art. 3º, **caput**, daquela norma legal. Para os Estados e o Distrito Federal, a propositura fixa as obrigações de pequeno valor em vinte salários mínimos e, para os

Municípios, o referido valor varia de dois a vinte salários mínimos, de acordo com a população local.¹

Com a nova redação do art. 6.º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, limita-se a 60 salários mínimos a obrigação tida como de pequeno valor a ser paga sem a necessidade de expedição de precatórios. Ao definir esse limite como individual, o legislador prevê ações em litisconsórcio ativo, em que vários indivíduos podem, concomitantemente, figurar como autores em uma mesma ação, fazendo com que o valor da causa extrapole a quantia individualmente pleiteada.

A nova regulamentação prevê alterações na Lei nº 9.469, de 1997, dando nova redação ao seu art. 6º e acrescentando-lhe o art. 10-A, e na Lei nº 10.259, de 2001, altera a redação do art. 17, § 4º.

A proposição do Senado Federal, ao modificar a redação da alínea “a” do inciso I do mencionado art. 6.º, impõe à Fazenda Pública a necessidade de depositar o valor integral da causa para que lhe seja oferecido o direito de embargo no processo de execução. O Projeto de Lei estabelece o sequestro de quantia correspondente ao débito na hipótese de preterição, pela Fazenda Pública, do direito de precedência em face da ordem cronológica de apresentação do precatório ou ordem judicial de pagamento. A proposição oferece a possibilidade para o pagamento sem a expedição de precatórios, caso o credor renuncie ao direito de receber a parcela do crédito que exceder o limite legal fixado para os débitos da fazenda pública de pequeno valor.

A proposição prevê o acréscimo do art. 10-A à Lei nº 9.469, de 1997, que delega aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a conceituação de “condenação de pequeno valor”. No entanto, a definição do conceito obedecerá aos limites mínimos mencionados para Estados e Distrito Federal, e para Municípios.

Foram apensadas duas proposições.

¹A obrigação tida como de pequeno valor é paga sem a necessidade de expedição de precatórios. Ao definir esse limite como individual, o legislador prevê ações em litisconsórcio ativo, em que vários indivíduos podem, concomitantemente, figurar como autores em uma mesma ação, fazendo com que o valor da causa extrapole em muito a quantia individualmente pleiteada.

O Projeto de Lei nº 3.535, de 2000, regulamenta as execuções judiciais contra a União, exceto para efeitos previdenciários, e define como obrigação de pequeno valor a de execução, por autor, inferior a R\$ 5.000,00. Já o PL nº 7.362, de 2002, estabelece prazo de noventa dias para pagamento, pela Fazenda Pública, dos créditos de natureza alimentícia, contados do trânsito em julgado da respectiva sentença, bem assim, prescreve o prazo de três dias, contados da mesma data, para que a autoridade judiciária requirite à Fazenda Pública a verba necessária ao pagamento dos créditos de natureza alimentícia, observada a ordem cronológica específica e proibida a designação de casos ou de pessoas nos créditos orçamentários adicionais abertos para o pagamento.

A Comissão de Finanças e Tributação – CFT deliberou que não se aplica ao caso, pela sua natureza normativa, o exame de adequação orçamentária. No mérito, a CFT aprovou as três proposições na forma de Substitutivo, com Subemenda, mantendo a estrutura básica do Projeto de Lei nº 5.760, de 2001, mas propondo a definição em reais das obrigações de pequeno valor, e não em salários mínimos. O Substitutivo da CFT revoga o art. 17 da Lei nº 10.259, de 2001, e acrescenta o art. 17-A àquela Lei.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre o mérito e, de resto, mas não menos importante, sobre a constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa das proposições relatadas, nos termos do art. 32, inciso III, alíneas “a” e “e”, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Para o exame das propostas em epígrafe, faz-se necessário analisar o seu teor a partir das sucessivas alterações que foram feitas no texto constitucional sobre o pagamento de precatórios e, em particular, o pagamento dos débitos de natureza alimentícia, de pequeno valor, bem como as preferências oferecidas aos titulares de precatórios com mais de sessenta anos, portadores de doença grave, ou com deficiência.

Afinal, houve alterações significativas no texto constitucional após a apresentação das proposições, inclusive do já mencionado Substitutivo pela CFT que determinam a inconstitucionalidade de grande parte dos dispositivos dos citados projetos de lei.

Por oportuno, é do conhecimento de todos a gravidade dos problemas ligados ao pagamento de precatórios e de outros débitos da Fazenda Pública, resultantes de condenações judiciais, que atingem em grau maior as finanças dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a ponto de a matéria ser objeto de exaustivos debates na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, e, ainda, em audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal, como em audiências públicas nas Comissões Especiais que têm sido instaladas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados para o exame das recorrentes propostas de emenda à Constituição relativas ao tema.

Estima-se que os débitos públicos decorrentes de condenações judiciais superam 100 bilhões de reais, passivo que, como assinalamos, tem peso destacado nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não foi por outra razão que os principais regramentos que disciplinam o pagamento de precatórios estão assentados na Constituição Federal e não foram poucas as situações em que isto se deu. A matéria, depois de regulada pelo Constituinte Originário, volta a ser objeto de regulação nas Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, 30, de 2000, 37, de 2002, 62, de 2009, e 94, de 2016, que não só alteraram boa parte do texto original do art. 100 da Constituição, como introduziram inúmeros dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Não bastassem tais alterações em sede constitucional, estamos em meio ao exame da PEC nº 212-A, de 2016, do Senado Federal, que acaba de ser aprovada em comissão especial, nos termos do alentado Parecer do ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá, reconhecido entre nós como dos maiores especialistas na matéria.

Em termos práticos, temos que considerar inicialmente em nosso parecer que depois de apresentadas as proposições aqui

examinadas, incluindo-se o Substitutivo da CFT, já foram promulgadas as ECs nºs 62, de 2009, e 94, de 2016.

Vamos, então, analisar as proposições em epígrafe à luz das alterações mais recentes na Constituição ligadas ao pagamento de débitos da fazenda pública oriundos de condenações judiciais, mas associadas a créditos alimentares, ao tratamento preferencial que é dado pela Constituição motivado por idade, saúde e deficiência, bem como aos débitos de pequeno valor.

Analisando, a proposição encaminhada pelo Senado Federal e as apensadas, bem assim o Substitutivo com a Subemenda adotados pela CFT, entendemos que, do ponto de vista formal, estão respeitadas: **i)** a competência legislativa concorrente da União (art. 24, inciso I); **ii)** a atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (art. 48, inciso XIII); **iii)** a legitimidade da iniciativa legislativa concorrente (art. 61, **caput**); e **iv)** a reserva de lei ordinária para regulamentar a matéria (art. 100, §§ 3º e 4º).

Nada obstante, impõe-se detectar conflitos de natureza material entre as disposições constitucionais vigentes e o que foi disciplinado nos projetos de lei e no substitutivo (com subemenda) adotado pela CFT.

O Projeto de Lei do Senado Federal e o Substitutivo da CFT, incorrem em inúmeras inconstitucionalidades, em função das mudanças ocorridas no texto constitucional já assinaladas, como veremos em seguida.

Iniciemos pelo exame do art. 1º das duas proposições que são basicamente idênticos.

A alteração que se quer introduzir nos dois casos no **caput** do art. 6º da Lei nº 9.469, de 1997, está em evidente conflito com o que prescrevem os §§ 3º e 4º do art. 100, da Constituição, não cabendo à lei

federal competência para regulamentar a matéria ali posta para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além disto, o disposto no inciso I, “a”, do mesmo **caput** cria nova ordem de preferência ao arrepio das ordens de pagamento dos débitos da Fazenda Pública, resultantes de condenações judiciais, cuja definição é matéria hospedada em sede constitucional. Na mesma linha, temos o disposto no inciso II, “b”, que também cria “subordem” para o pagamento dos alimentícios, matéria de Constituição, uma vez que as ordens estão lá postas.

Da mesma forma, o § 1º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 1997, na forma pretendida nos dois casos, trata de uma matéria que já está suficientemente disciplinada pelo § 6º do art. 100 da Constituição nos seguintes termos:

“Art. 100.

.....

§ 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. ”

O Projeto de Lei do Senado Federal e o Substitutivo da CFT pretendem, na forma dada por ambos ao § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 1997², dar nova redação ao disposto no § 1º do art. 100 da Constituição Federal, cujos termos, no entanto, não foram observados fidedignamente.

²O § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 1997, acabou revogado pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias. O dispositivo foi objeto da ADIN 2.527-9, que questionava a introdução, no art. 6º da Lei nº 9.469/97, de dispositivo que afasta, no caso de transação ou acordo, a possibilidade do pagamento dos honorários devidos ao advogado da parte contrária, ainda que fruto de condenação transitada em julgado, por chocar-se, aparentemente, com a garantia insculpida no art. 5º, XXXVI, da Constituição, por desconsiderar a coisa julgada, além de afrontar a garantia de isonomia da parte obrigada a negociar despida de uma parcela significativa de seu poder de barganha, correspondente à verba honorária.

Mostram-se, portanto, os citados dispositivos eivados de inconstitucionalidade.

A matéria de que trata o § 3º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 1997 introduzido pelas duas proposições entra em conflito com o que dispõe o § 2º do art. 100 da Constituição, em particular nos casos dos débitos de natureza alimentícia, cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham sessenta anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo³, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Do mesmo modo, incorrem em inconstitucionalidade tanto o art. 2º do PL do Senado Federal, como o art. 2º do Substitutivo da CFT (conteúdo idêntico). Os referidos dispositivos introduziram o art. 10-A na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para dispor sobre matéria de competência exclusiva dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição estabelecem que os pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas Públicas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social (R\$ 5.531,31). Além do mais, o art. 87 do ADCT diz que para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da CF e o art. 78 do ADCT são considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos Entes da Federação, os débitos ou obrigações consignadas em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a quarenta salários-mínimos-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, e trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Do mesmo vício de inconstitucionalidade padece a Subemenda ao Substitutivo adotada pela CFT, ao contrariar o disposto nos

³Faz-se referência às leis próprias que em cada esfera política de governo fixarão o teto para o enquadramento das despesas de pequeno porte a que se refere os §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição.

§§ 2º e 3º do art. 100 da Constituição Federal, ao pretender não somente vincular o pagamento de obrigações de pequeno valor – para as quais é dispensada a emissão de precatórios - à dotação orçamentária a estes destinada, desconsiderando os créditos adicionais que venham a ser abertos para tal finalidade. Ressalte-se, então, com relação à referida Subemenda, grave falha material em sua redação pela omissão de referência à possibilidade de pagamento de obrigações de pequeno valor por meio de créditos adicionais, pretendendo o texto aprovado pela CFT vincular esse pagamento exclusivamente “à dotação orçamentária do ente” devedor. A Subemenda acima referida pretende, ainda, impor limite ao pagamento das obrigações de pequeno valor, colocando-as, ao fim e ao cabo, em posição desfavorável em relação às demais, ao arrepio da regra constitucional, que, ao contrário, busca garantir-lhes direito de precedência.

Além dos vícios de constitucionalidade apontados que já antecipadamente recomendariam a interrupção da tramitação legislativa das duas proposições, por oportuno, há severas restrições em relação à técnica legislativa utilizada tanto no Projeto de Lei do Senado Federal, como Substitutivo adotado pela CFT. A ementa nas duas proposições desatende aos requisitos previstos na LC nº 95, de 1998, por conterem expressões desconexas com o próprio texto normativo. O texto da ementa repete, ainda, no mesmo contexto, em prejuízo da concisão e da boa técnica, a expressão “obrigações de pequeno valor” e peca pela falta de clareza e concordância, ao mencionar como objeto da lei: “conceituar as obrigações de pequeno valor e disciplinar o pagamento de obrigações de pequeno valor e do crédito de natureza alimentícia devidos pela Fazenda Pública”. Os signatários do Projeto de Lei do Senado Federal e do Substitutivo adotado na CFT, ao buscarem regulamentar os §§ 3º e 4º do art. 100 da CF e o disposto no art. 87 do ADCT, optaram por promover alterações na Lei nº 9.469, de 1997. A regulamentação da matéria aqui tratada com a introdução de “enxertos” em lei existente deve ser evitada quando se pode, tendo em vista a especificidade da matéria, e sobre ela dispor mediante a edição de lei própria que revogue as regras velhas e estabeleça diretamente as regras novas.

Além do mais, a redação dada pelo Projeto Principal e pelo Substitutivo da SFT ao *caput* do art. 6º da Lei nº 9.469, de 1997, em

especial na sequência da leitura dos seus incisos e respectivas alíneas, mostra-se truncada ao ponto de prejudicar sua interpretação, além de desnecessariamente repetitiva, a exemplo das alíneas “a” e seus dois incisos, que possuem idêntica redação, o que também ocorre com a parte final das alíneas “b” dos mesmos incisos, que, ainda, repetem o texto constitucional (art. 100, *caput* e § 1º).

Não bastassem as considerações acima, e para encerrar nosso exame das duas proposições até aqui referidas, cabem ainda alguns registros sobre algumas falhas de técnica legislativa, associados a inserção de regramentos em dispositivos das proposições já inscritos no texto constitucional de forma plenamente autoaplicável. Observe-se, por último, que tanto o Projeto principal quanto o Substitutivo da CFT, apresentam redação conflitante entre os arts. 6º e 10-A da Lei nº 9.469, de 1997, no que tange à definição de obrigações de pequeno valor para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, especialmente porque no art. 6º, fixa-se um valor único para todos os entes subnacionais da Federação, enquanto que, no art. 10-A, são fixados valores diferentes para cada Ente, considerando-se, no caso dos Municípios, a população local.

Já em relação ao PL nº 3.535, de 2000, os arts. 1º e 2º do projeto de lei incidem em vício de inconstitucionalidade, por estabelecerem regras frontalmente contrárias ao previsto no *caput* e nos demais dispositivos do art. 100 da Constituição Federal. O art. 1º da proposição, entre outros pontos, cria diferenciação de tratamento para o pagamento de obrigações de pequeno valor pela Fazenda Pública, enquanto que o art. 2º desrespeita o texto constitucional ao determinar que os pagamentos dos créditos contra a Fazenda Pública, que resultem de sentença judiciária, se façam “exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.”

Na mesma direção, encontram-se os arts. 1º e 2º do PL nº 7.362, de 2002, em desacordo com o texto constitucional, primeiro, ao omitir, no ***caput*** do art. 1º, a indispensável menção – que se encontra contida no ***caput*** do art. 100 da Carta -, à proibição de designação de casos ou pessoas “nas dotações orçamentárias” destinadas ao pagamento de precatórios, limitando-se o Projeto a mencionar essa proibição relativamente aos “créditos adicionais abertos para esse fim”. Ademais, os dois artigos citados dão tratamento uniforme e não diferenciado ao pagamento dos

créditos alimentícios em conflito direto com o disposto no § 2º do art. 100 da Constituição, abaixo transcrito *in verbis*:

“Art. 100

.....

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.”

Ainda em relação ao parágrafo único do art. 1º da proposição sob exame, o citado dispositivo incorre em vício de inconstitucionalidade, ao prever o sequestro da quantia necessária à satisfação dos “créditos” de natureza alimentícia perante a Fazenda Pública, no caso de inobservância do prazo que estabelece para seu pagamento, não observando o comando contido na parte final do § 2º do art. 100, segundo o qual o aludido sequestro pode ser autorizado, “a requerimento do credor, exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência”.

Por derradeiro, temos que observar, a título de conclusão e até mesmo como orientação para os nossos trabalhos nesta Comissão, que a Constituição Federal estabeleceu nos regramentos sobre o pagamento de precatórios e de obrigações definidas em leis como de pequeno valor pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, que não cabe à lei federal impor, taxativamente, valores limite para obrigações de pequeno valor, indistintamente, para todas as Unidades da Federação.

A lei federal, portanto, somente pode regulamentar a matéria para a União. Quando se tem em vista a diversidade de situação econômica vigente entre os Estados e entre os mais de cinco mil e quinhentos Municípios brasileiros, evidencia-se, claramente, que a fixação de valores deve, na medida do possível, ser deixada a critério de cada ente, de modo compatível com a economia interna de cada um deles.

Diante do exposto, somos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 5.760, de 2001, do Senado Federal, bem assim do Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação, incluindo a Subemenda ali aprovada, e dos apensos Projetos de Lei nºs 3.535, de 2000, e 7.362, de 2002, restando prejudicado o exame de mérito das referidas proposições.

Sala da Comissão, 27 de setembro de 2017.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Relator