

PROJETO DE LEI N.º 4.970-B, DE 2016
(Do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame)

Dispõe sobre a cessão de créditos inscritos em precatório para pagamentos de financiamentos imobiliários; tendo parecer: da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição deste e pela incompetência da Comissão para se pronunciar sobre o de nº 5.240/16, apensado (relator: DEP. HILDO ROCHA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela rejeição deste, do de nº 5240/16, apensado, e da Emenda 1/2016 apresentada na Comissão (relatora: DEP. SIMONE MORGADO).

NOVO DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao artigo 2º do Projeto de Lei nº 4.970 de 2016, a seguinte redação:

Art. 2º O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios para o pagamento de financiamento imobiliário junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ou a uma instituição financeira de que o Estado-Membro da União possua mais de metade do capital social integralizado, desde que não seja proprietário de outro imóvel residencial, independentemente da concordância do devedor.

JUSTIFICAÇÃO

É louvável a iniciativa da proposição que visa possibilitar a cessão de créditos inscritos em precatório para pagamentos de financiamentos imobiliários.

A Emenda Constitucional nº 62, de 2009 alterou a forma como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios efetuam o pagamento de suas dívidas originárias de precatórios, criando um regime especial favorecendo a capacidade de pagamento de suas dívidas, mas não tão benéficas aos credores dos entes federativos, especialmente para aqueles que têm obrigações junto aos próprios entes e suas instituições financeiras oficiais públicas.

Neste contexto, a emenda se faz necessária para viabilizar a utilização de precatórios pelas pessoas que os têm para receber e que precisam de financiamento imobiliário junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ou a um banco, de que o Estado-Membro da União possua mais de metade do capital social integralizado, desde que não seja proprietário de outro imóvel residencial, independentemente da concordância do devedor.

Certamente, a intenção do autor é que as instituições por ele referidas no texto da proposição sejam os bancos públicos oficiais, assim entendido o Banco do Brasil, a Caixa Econômica

Federal, ou um banco, do qual o Estado-Membro da União possua mais de metade do capital social integralizado, a luz do inciso I, do art. 840, do Código de Processo Civil.

Entretanto, o projeto não indicou efetivamente tais instituições, tal como adotado adequadamente pelo inciso I, do art. 840, do CPC:

“Art. 840. Serão preferencialmente depositados:

I - as quantias em dinheiro, os papéis de crédito e as pedras e os metais preciosos, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco do qual o Estado ou o Distrito Federal possua mais da metade do capital social integralizado, ou, na falta desses estabelecimentos, em qualquer instituição de crédito designada pelo juiz;”

Assim, considerando o propósito do projeto em apreço, é claro que somente tais instituições financeiras públicas é que poderão ser as que receberão os precatórios emitidos unicamente pelo Estado, enquanto devedor de uma dívida com o cidadão, como pagamento de financiamento imobiliário que o próprio Estado mantém com o mesmo cidadão.

Aliás, este procedimento nada mais é do que a clássica compensação prevista no art. 368 do Código Civil, que é um Instituto originário do Direito Civil, que visa a extinção de obrigações, até o valor da quantia, entre pessoas, que forem ao mesmo tempo, credora e devedora uma da outra:

“Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.”

Desta forma, é necessário que o projeto seja aprimorado, esclarecendo tal ponto, para evitar-se interpretações equivocadas em razão das prováveis dúvidas quanto a abrangência do dispositivo, conferindo-lhe a devida segurança jurídica.

Sala da Comissão, junho de 2016.

Deputado Júlio Delgado
PSB/MG

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 4.970, de 2016, de autoria do ilustre Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, que permite ao credor a cessão total ou parcial de créditos inscritos em precatórios a instituições financeiras para o pagamento de financiamento imobiliário. O projeto limita as taxas de desconto cobradas pelas instituições financeiras nas referidas cessões àquelas cobradas no financiamento imobiliário pactuado com o cedente, ocorrendo o reajuste da taxa quando o pagamento do precatório acontecer em data diversa da prevista na formalização da cessão de crédito.

Por fim, o projeto propõe que, havendo crédito inscrito em precatório superior a cinquenta por cento do montante da dívida do cedente, o imóvel financiado não poderá ser levado a leilão por falta de pagamento até que ocorra o abatimento decorrente da cessão e seja novamente calculado o valor das prestações.

Apensado ao projeto principal, encontra-se o Projeto de Lei nº 5.240, de 2016, de autoria do

Deputado Ronaldo Fonseca, que dispõe sobre a cessão de créditos inscritos em precatório para o pagamento de débitos decorrentes do uso de cartões de crédito e de operações de arrendamento mercantil com autorização para desconto de prestações em folha de pagamento.

A proposição principal e o projeto a ela apensado tramitam em regime ordinário e submetem-se à apreciação conclusiva das Comissões de Desenvolvimento Urbano; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Na Comissão de Desenvolvimento Urbano, foi rejeitado o Projeto de Lei nº 4.970, de 2016, e foi manifestada a incompetência da Comissão para a avaliação do Projeto de Lei nº 5.240, de 2016.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, dentro do prazo regimental, foi apresentada uma emenda ao projeto para dispor que a cessão poderá ser feita independentemente da concordância do devedor, para especificar as instituições financeiras oficiais de crédito, bem como para limitar a aplicação da cessão aos casos em que o mutuário não seja proprietário de outro imóvel residencial.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Nesse sentido, ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016 fez inserir o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT) determinando que a “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**” (Grifou-se).

Na mesma direção é a dicção dos arts. 14 e 16, *caput*, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), *in verbis*:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos

dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (Grifou-se)

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;” (Grifou-se)

No que se refere à **Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018** (Lei nº 13.473, de 2017), também existe determinação quanto à necessidade de estimativa dos impactos orçamentários e financeiros advindos da proposição. É o que estabelece o art. 112, *in verbis*:

“Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, **deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes**, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.” (Grifou-se)

Importa ainda transcrever a regra trazida pela Súmula CFT nº 01, de 2008, *in verbis*:

*“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - **deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.**”* (Grifou-se)

Frise-se que, no caso de os projetos serem considerados incompatíveis orçamentária e financeiramente, fica prejudicado o exame quanto ao mérito nesta Comissão de Finanças e Tributação – CFT, conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT:

Art. 10 Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.

Ressalte-se a determinação contida no art. 9º da Norma Interna da CFT, *in verbis*:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se

concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

O Projeto de Lei nº 4.970, de 2016, em análise, pretende autorizar a cessão de precatórios a instituições financeiras como forma de pagamento de financiamentos imobiliários de seus respectivos credores, buscando estabelecer, também, que as taxas de desconto praticadas no ato de cessão não poderão ser superiores aos juros cobrados no financiamento imobiliário pactuado com o cedente.

O Projeto de Lei cogita, ainda, determinar que, se o valor do precatório for superior a 50% (cinquenta por cento) da dívida com o financiamento imobiliário, o imóvel associado ao financiamento não poderá ser levado a leilão por falta de pagamento até que ocorra o abatimento decorrente da cessão e seja novamente calculado o valor das prestações.

Segundo o autor, a justificativa para a apresentação do Projeto de Lei em análise reside no fato de que o Estado brasileiro, por meio da produção de diversas leis e atos normativos, incentiva enormemente a contratação de financiamentos imobiliários. Desse modo, não faz sentido que, por outro lado, o mesmo Estado, em razão do demorado processo levado a efeito para o pagamento de suas próprias dívidas (precatórios), atue como um relevante fator condicionante da realização de leilão de imóvel financiado para o pagamento dos respectivos financiamentos imobiliários.

Vale ressaltar que a cessão que o Projeto de Lei nº 4.970, de 2016 pretende autorizar em nada altera o montante ou a posição do devedor (ente federado) na relação obrigacional afeta aos precatórios, uma vez que adstrita apenas ao credor do precatório (devedor do financiamento imobiliário) e à instituição financeira (credora do crédito imobiliário).

Desse modo, em face do exposto, é possível afirmar que a proposta em análise não apresenta qualquer dispositivo que implique aumento de despesas e/ou redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Por seu turno, o Projeto de Lei nº 5.240, de 2016, apensado, tem o propósito de permitir que os credores de precatórios possam ceder, total ou parcialmente, referidos créditos a instituições financeiras para pagamento de empréstimos, financiamentos, débitos decorrentes do uso de cartão de crédito e operações de arrendamento mercantil com autorização para desconto automático de prestações em folha de pagamento, estabelecendo também que as taxas de desconto praticadas no ato de cessão não poderão ser superiores aos juros cobrados originalmente pelas respectivas operações de crédito.

Pelos mesmos motivos acima assinalados, conclui-se que o Projeto de Lei nº 5.240, de 2016, apensado, não contempla dispositivo que provoque aumento de despesas e/ou redução de receitas públicas, não cabendo a esta CFT, portanto, manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Nesta CFT, foi apresentada a Emenda Modificativa EMC 1/2016 CFT, de autoria do Deputado Júlio Delgado, com o objetivo de alterar a redação do art. 2º do Projeto de Lei nº 4.970, de 2016, para restringir a possibilidade de cessão de precatórios apenas para o pagamento de financiamentos imobiliários cujo credor seja instituição financeira controlada pela União e desde que o cessionário do precatório não seja proprietário de outro imóvel residencial.

Por certo, as modificações pretendidas pela EMC 1/2016 CFT não implicam aumento de despesas e/ou redução de receitas públicas, motivo pelo qual não cabe a esta CFT pronunciar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Passamos à análise do mérito.

Ambos os projetos versam sobre a possibilidade da cessão de créditos em precatórios para o pagamento de débitos contraídos junto a instituições financeiras. Dessa forma, a proposta é permitir a utilização de tais créditos com os entes federativos para a quitação parcial ou total de dívidas junto às referidas instituições, sejam elas decorrentes de financiamentos imobiliários, como dispõe o projeto principal; sejam elas derivadas de operações de arrendamento mercantil com autorização para desconto automático de prestações em folha de pagamento ou de débitos relativos ao uso de cartão de crédito, como propõe o projeto apensado.

Além da possibilidade de cessão dos precatórios, o projeto principal regulamenta a taxa de desconto a ser cobrada pelas instituições financeiras e dispõe sobre o impedimento do leilão do imóvel para o pagamento de dívida do financiamento até o abatimento decorrente da cessão dos precatórios de titularidade do devedor, no caso em que o crédito inscrito em precatório seja superior a cinquenta por cento do montante da dívida do cedente.

Por fim, a Emenda nº 01/2016 restringe a possibilidade de cessão de precatórios ao pagamento de financiamentos imobiliários cujo credor seja instituição financeira de que o Estado-Membro possua mais da metade do capital social integralizado, além de estabelecer que o cessionário do precatório não deve ser proprietário de outro imóvel residencial.

Inicialmente, louvamos a nobreza da iniciativa, que busca assegurar o direito do cidadão de pagar seus débitos com o setor público utilizando os créditos que possui com ele.

No entanto, ressaltamos que a compensação proposta desconsidera o fato de que as instituições financeiras – mesmo as oficiais, conforme proposto na emenda oferecida ao projeto – constituem pessoas jurídicas diferentes da pessoa do devedor da dívida reconhecida em precatório. Assim, a compensação entre pessoas que não são simultaneamente credoras e devedoras da dívida não é medida adequada.

Além disso, há que se considerar que a atribuição unilateral ao credor da faculdade de decidir pela cessão dos seus precatórios poderá gerar um grande impacto econômico a ser suportado pelas instituições financeiras em razão da absorção das dívidas contraídas pelos entes federados.

Salientamos que, embora o pagamento dos precatórios da União seja feito de acordo com um cronograma, que considera a sua ordem cronológica de inscrição e as eventuais preferências previstas constitucionalmente, os precatórios dos demais entes federativos têm uma grande margem de imprevisibilidade quanto ao momento do seu pagamento.

É importante registrar que, segundo levantamento feito pelo CNJ¹, os entes públicos acumulavam em junho de 2014 uma dívida de R\$ 97,3 bilhões em precatórios emitidos pelas Justiças estadual, federal e trabalhista. Dessa dívida, a maior parte é de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, tratando-se de dívida cuja previsão de pagamento é extremamente incerta, obrigar a sua aceitação pelas instituições financeiras poderá prejudicar o seu bom funcionamento.

Portanto, consideramos que a imposição às instituições financeiras do recebimento de precatórios dos entes federados para o pagamento dos débitos decorrentes de operações de crédito contratadas nestas instituições, nos termos dos Projetos nº 4.970, de 2016, e nº 5.240, de 2016 (apensado), bem como da Emenda nº 01/2016, é inadequada e tem potencial para provocar efeitos financeiros desastrosos, repassando a elas boa parte da dívida pública reconhecida em precatórios e colocando em risco a higidez do sistema financeiro.

Ademais, a proposta incentiva a inadimplência do devedor da instituição financeira com o objetivo de utilizar os eventuais créditos que ele detenha com os entes federativos em razão do reconhecimento de precatórios.

Por outro lado, a cessão de créditos em precatórios a terceiros, com base no acordo de vontades do cedente e do cessionário, já se encontra prevista no §13 do art. 100. Tal dispositivo permite, portanto, a negociação livre entre as partes, sem comprometer o desempenho das instituições financeiras, as quais também exercem papel essencial no cenário econômico.

Nesse sentido, registramos que, ainda que fosse o objetivo da proposição a regulamentação da forma pela qual se daria a cessão por vontade de ambas as partes no caso de financiamento imobiliário, a limitação das taxas proposta no § 2º do art. 2º do projeto principal poderia inviabilizar a própria aplicação da norma. Isso porque, a limitação da taxa de desconto restringe a margem de negociação entre as partes e retira grande parte do incentivo à aceitação do precatório pela instituição financeira.

Entendemos que o problema da demora no pagamento de precatórios devidos pelas

¹ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/77269-o-que-sao-os-precatorios>.

Fazendas Públicas Federal, Estaduais e Municipais é um fato que está diretamente relacionado com a questão econômica da alocação dos recursos públicos escassos. Por isso, embora a redução do prazo para o seu pagamento seja um assunto de extrema importância, trata-se de uma questão complexa, cuja solução deve necessariamente preservar a saúde do sistema financeiro.

Por todo o exposto, **votamos pela não implicação do Projeto de Lei nº 4.970, de 2016, do Projeto de Lei nº 5.240, de 2016 (apensado) e da Emenda EMC nº 1, de 2016 CFT em aumento de despesas e/ou redução de receitas**, não cabendo a esta Comissão se manifestar em relação à adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 9º da Norma Interna da CFT; e, **no mérito, votamos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 4.970, de 2016, do Projeto de Lei nº 5.240, de 2016 (apensado) e da Emenda nº 01, de 2016, apresentada nesta Comissão.**

Sala da Comissão, em 13 de junho de 2018.

Deputada SIMONE MORGADO

Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei 4970/2016, do PL 5240/2016, apensado, e da Emenda 1/2016 apresentada na CFT; e, no mérito, pela rejeição do PL 4970/2016, do PL 5240/2016, apensado, e da Emenda 1/2016 apresentada na CFT, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Simone Morgado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes e Alfredo Kaefer - Vice-Presidentes, Carlos Melles, Edmar Arruda, Elizeu Dionizio, Enio Verri, José Guimarães, Júlio Cesar, Leonardo Quintão, Luiz Carlos Haully, Marcus Pestana, Newton Cardoso Jr, Pauderney Avelino, Pedro Paulo, Vicente Candido, Walter Alves, Afonso Florence, Capitão Augusto, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Giuseppe Vecchi, Gorete Pereira, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Jony Marcos, Jorginho Mello, Keiko Ota, Lindomar Garçon e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 21 de novembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING

Presidente