



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO Nº 52

Requerente: Solidariedade

Requerido: Presidente da República

Relator: Ministro LUIZ FUX

Precatórios. Regime especial de pagamento. Suposta omissão inconstitucional, imputada ao Chefe do Poder Executivo federal, quanto à disponibilização, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de linha de crédito especial para quitação dos precatórios submetidos ao regime de que trata o artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Insubsistência da argumentação formulada pelo requerente. De acordo com a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, o refinanciamento das dívidas por meio de linha de crédito oferecida pela União é medida de caráter subsidiário, cabível apenas quando esgotadas as demais alternativas previstas nos §§ 1º a 3º do próprio artigo 101 do ADCT. Além de pressupor o esgotamento das fontes de recursos ordinárias e complementares, a efetiva disponibilização dessa linha de crédito especial está condicionada à apuração do saldo remanescente dos precatórios ao final do prazo de vigência do regime especial, o que somente ocorrerá em 31 de dezembro de 2024. Suposta omissão inconstitucional não configurada. Manifestação pela improcedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Solidariedade, em que se sustenta a ocorrência de omissão inconstitucional, imputada ao Poder Executivo federal, consistente na ausência de regulamentação da matéria constante do artigo 101, § 4º, incisos I a IV, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que possui o seguinte teor:

Art. 101. (...)

§ 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições:

I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal;

II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída;

III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no *caput* deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios;

IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei.

De acordo com a petição inicial, o dispositivo constitucional transcrito determina que a União disponibilize aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas

estatais dependentes, linha de crédito especial para quitação dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento. O prazo para o cumprimento desse dever teria findado em 14 de junho de 2018, sem que o Poder Executivo houvesse regulamentado a matéria, o que caracterizaria a omissão do ente central.

Nessa linha, o requerente aduz que a criação de uma linha de crédito especial para o pagamento de precatórios constituiria a melhor alternativa para a solução definitiva acerca da sua quitação no prazo determinado pela Carta Republicana.

Ressalta, ademais, a previsão de sanções institucionais aplicáveis aos entes inadimplentes, tais como o sequestro de valores existentes em suas contas; a retenção de transferências constitucionais; a proibição de realização de operação de crédito, a não ser que se destine à satisfação dos precatórios; e a vedação do recebimento de transferências voluntárias.

Acrescenta que *“alguns chefes do Poder Executivo de entes federados, já estão sendo acionados por ato de improbidade administrativa, para além de outras responsabilizações previstas na legislação fiscal”*, de modo que a realidade financeira dos entes federados conduziria à imposição de tais medidas, *“não por sua culpa, mas por circunstâncias alheias à sua vontade”* (fl. 15 da petição inicial).

No entendimento do autor, o texto do artigo 101, § 4º, do ADCT não daria margem à interpretação de que a criação da linha de crédito especial corresponderia a mera faculdade; de modo diverso, tratar-se-ia de um imperativo legal, de caráter vinculante, consistente na imposição da *“edição de lei ordinária para regular os contratos de abertura de crédito a serem celebrados entre a União e os demais entes federativos”* (fl. 20 da petição inicial).

Salienta, por fim, que a regulamentação do tema não demandaria, necessariamente, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, de modo que o Legislativo “*poderá, através de leis tributárias, principalmente as concessivas de benefícios fiscais, ou leis criadoras de linhas de crédito, alcançar reflexamente o orçamento, sem com isso ferir a competência exclusiva do Executivo para tratar do orçamento, visto que está dentro da competência do Poder Legislativo a iniciativa de lei tributária que reduz receita pública ou lei creditícia que trate de operações de crédito*” (fl. 21 da petição inicial).

Feitas essas considerações, o autor postula, em sede cautelar, o seguinte (fls. 25/27 da petição inicial):

II. Seja declarada a mora inconstitucional do Poder Executivo da União Federal em regulamentar a matéria, disponibilizando linha de crédito estipulada no dispositivo questionado;

III. Na forma do art. 12-F da Lei nº 9.868/1999, com prévia audiência do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, da Advocacia Geral da União, bem como a Procuradoria Geral da República, nos prazos ali estipulados, deferindo-se medida cautelar, para:

III.1. Determinar a suspensão imediata de descontos dos percentuais fixados entre 1% e 2% da receita corrente líquida do ente da federação, para quitação de precatórios no regime especial de pagamento de precatórios, ou seja, que se suspenda a retenção dos percentuais para pagamentos de precatórios até a regulamentação do dispositivo em discussão e, conseqüentemente, a criação da linha especial de crédito, em respeito ao previsto na Constituição Federal;

III.2. Determinar que o Poder Executivo da União Federal inclua, no Plano Plurianual que deve ser entregue até 31 de agosto do corrente ano, como medida prioritária os efeitos a médio e longo prazo da criação de linha de Crédito Especial e seus impactos no Orçamento Público nos próximos exercícios, cumprindo assim, a Carta Magna.

III.3. Determinar prazo para que o Poder Executivo encaminhe regulamentação ao Congresso Nacional, não superior a 30 (trinta) dias, aplicando-se o §1º do art. 12-H da Lei nº 9.868/1999 por analogia;

III.4. Que seja determinado, caso não seja cumprido o prazo estipulado na medida cautelar, que o Congresso Nacional, a se iniciar o processo pela Câmara dos Deputados, proceda à regulamentação da matéria, sem que isso signifique usurpação de competência, na linha da jurisprudência mencionada;

No mérito, pede, exclusivamente, que seja declarada a omissão do Poder Executivo federal quanto à criação da linha de crédito especial prevista no artigo 101, § 4º, do ADCT.

O processo foi despachado pelo Ministro Relator LUIZ FUX, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações à autoridade requerida, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Presidente da República sustentou a improcedência dos pedidos veiculados na inicial. Argumentou, a propósito, que não estaria caracterizada a omissão inconstitucional alegada pelo requerente, tendo em vista que eventuais empréstimos fundados na linha de crédito especial de que trata o dispositivo sob investiva somente poderiam ser concedidos após esgotadas as fontes de recursos ordinárias e complementares descritas nos §§ 1º a 3º do artigo 101 do ADCT, com a apuração do saldo remanescente dos precatórios.

Nesses termos, pontuou que *“não há qualquer omissão do Poder Executivo Federal no que tange à regulamentação do § 4º do art. 101 do ADCT, uma vez que: a) a linha de crédito especial em questão só foi instituída recentemente pela Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017; b) o financiamento em foco apenas poderá ser efetivado daqui a mais de cinco anos, após a apuração do saldo remanescente dos precatórios ao final do Regime Especial, que ocorre em 31/12/2024, uma vez esgotadas as fontes de recursos ordinárias e complementares descritas nos §§ 1º a 3º do art. 101 do*

ADCT; e c) a União tem, em atenção ao dispositivo em apreço, adotado providências administrativas relacionadas à análise fiscal das alternativas de regulamentação da linha de crédito especial em tela, com a realização, por exemplo, de estudos técnicos sobre o contexto fiscal da União, além da solicitação de informações necessárias à consolidação do montante estimado dos débitos passíveis de financiamento” (fls. 19/20 das informações presidenciais).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Conforme relatado, o autor postula o reconhecimento da omissão do Poder Executivo federal quanto à disponibilização, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de linha de crédito para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial previsto no artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Argumenta, em síntese, que a criação de linha de crédito especial para o pagamento desses precatórios não constituiria mera faculdade, mas um imperativo a ser observado pelo requerido, diante do teor do artigo 101, § 4º, do ADCT. Ademais, considera que a mora do Poder Executivo federal estaria configurada, uma vez que o prazo estipulado pela norma constitucional mencionada teria findado em 14 de junho de 2018.

Sobre o tema, sabe-se que o instituto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão se destina, especificamente, a tornar efetiva disposição constitucional cuja aplicação venha sendo obstada pela inércia injustificada do Poder Público em expedir a regulamentação necessária para

tanto, conforme se depreende do artigo 103, § 2º, da Lei Maior, *in verbis*:

Art. 103. (...)

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Conforme salientado, em sede doutrinária, pelo Ministro GILMAR MENDES¹, “*a omissão inconstitucional pressupõe a inobservância de um dever constitucional de legislar, que resulta tanto de comandos explícitos da Lei Magna como de decisões fundamentais da Constituição identificadas no processo de interpretação*”.

No caso dos autos, entretanto, a suposta omissão inconstitucional quanto à criação de linha de crédito para pagamento dos precatórios sujeitos ao regime especial não restou caracterizada. É o que se passa a demonstrar.

A norma suscitada na inicial como parâmetro de controle foi introduzida no texto constitucional pela Emenda nº 99/2017, que instituiu novo regime especial para o pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Referido diploma fixou o dia 31 de dezembro de 2024 como termo final para a quitação dos débitos públicos já vencidos e dos que venceriam até tal data, com a previsão de que a União disponibilizaria, em condições diferenciadas, linha de crédito para auxiliar o cumprimento dessas obrigações, de modo semelhante ao disposto no § 16 do artigo 100 da Lei Maior².

A esse respeito, confira-se o teor do artigo 101, *caput* e § 4º, do

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1295; grifou-se.

² “Art. 100. (...)

§ 16. *A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.*”

ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 99/2017:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

(...)

§ 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições:

I - no **financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar** a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal;

II - o **financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar** a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída;

III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no *caput* deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios;

IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei. (Grifou-se).

Como se depreende da leitura do artigo transcrito, a concessão de empréstimos no âmbito da linha de crédito especial para pagamento de precatórios não é imediata. Trata-se, na verdade, da derradeira fonte de recursos para a quitação dos débitos eventualmente remanescentes.

Isso porque o § 2º do artigo 101 do ADCT claramente impõe, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a observância de uma ordem sequencial quanto às fontes dos recursos a serem empregados na quitação dos precatórios submetidos ao regime especial. Dispõe o referido preceito que o débito de precatórios **será** pago com recursos orçamentários próprios provenientes da receita corrente líquida do ente federado e, adicionalmente – ou seja, de forma acessória e complementar –, **poderão ser** utilizados valores referentes a depósitos judiciais e administrativos; a empréstimos contraídos pelo devedor no mercado privado; e a depósitos em precatórios e requisições de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados. Confira-se o texto da norma constitucional mencionada:

Art. 101. (...)

§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo **e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:**

I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados;

II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e

remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se:

(....)

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do *caput* do art. 167 da Constituição Federal;

IV - a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, com o cancelamento dos respectivos requisitórios e a baixa das obrigações, assegurada a revalidação dos requisitórios pelos juízos dos processos perante os Tribunais, a requerimento dos credores e após a oitiva da entidade devedora, mantidas a posição de ordem cronológica original e a remuneração de todo o período. (Grifou-se).

Por sua vez, o § 4º do artigo 101 do ADCT é expresso ao estipular que eventuais empréstimos a serem conferidos no âmbito da linha de crédito especial são destinados ao “*financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar*”. Em outros termos, essa modalidade especial de financiamento constitui a última fonte de recursos para a quitação dos precatórios incluídos no regime especial.

Essa constatação também pode ser extraída do inciso III do § 4º do artigo 101 do ADCT, o qual prevê que o valor de cada parcela desses empréstimos “*será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida (...) no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido*

*no caput deste artigo*³ – ou seja, até o ano 2024.

Nesse contexto, a União apenas poderá conceder empréstimos na linha de crédito especial como derradeira fonte de recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando já esgotadas as fontes de recursos ordinárias e complementares mencionadas nos §§ 1º a 3º do artigo 101 do ADCT.

A matéria já foi examinada por essa Suprema Corte, que concluiu pela necessidade de comprovação do esgotamento de tais fontes de recursos ordinárias e complementares como pressuposto para a concessão do empréstimo contemplado no § 4º desse dispositivo transitório. Veja-se, a propósito, o entendimento externado pelo Ministro ROBERTO BARROSO ao indeferir a medida cautelar postulada pelo Estado da Bahia na Ação Cível Originária nº 3240:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. ABERTURA DE LINHA DE CRÉDITO PARA QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS SUBMETIDOS A REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO. **1. Ação cível originária ajuizada para compelir a União a abrir linha de crédito para quitação de precatórios submetidos a regime especial de pagamento. 2. Ausência de plausibilidade da tese jurídica apresentada. O débito de precatórios deve ser pago preferencialmente com recursos orçamentários próprios do ente devedor ou com verbas advindas de suas fontes adicionais de receita. O refinanciamento das dívidas por meio de linha de crédito oferecida pela União é medida de caráter subsidiário, cabível apenas quando esgotadas as demais alternativas. 3. Inexistência de urgência na obtenção da tutela jurisdicional. O ente federativo não demonstrou ter exaurido suas fontes de financiamento. Ademais, a ação somente foi proposta nove meses depois da suposta omissão da União em garantir o acesso a crédito. 4. Medida liminar indeferida.**

(...)

11. A tese jurídica apresentada pelo Estado parece destituída de plausibilidade. Com efeito, o regime especial de pagamento de precatórios, disciplinado pelo art. 101, do ADCT da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 99/2017, procurou assegurar aos entes federativos o acesso a fontes de receita alternativas, de modo a criar condições para que equacionem e quitem

³ Grifou-se.

as suas dívidas. **Ao que parece, estabeleceu também uma ordem a ser obedecida na utilização de tais fontes.**

12. Nesse sentido, tal regime assentou que o débito de precatórios deverá ser pago preferencialmente com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida. E, subsidiariamente, com verbas advindas das fontes adicionais de receita indicadas, a saber, empréstimos contraídos no mercado privado de crédito, estoques de depósitos judiciais e administrativos, e saldo de depósitos para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor realizados pelo ente federativo. **A lógica adotada determina a utilização prioritária de valores de titularidade do próprio ente federativo, decorrentes das fontes ordinárias de receita. Apenas no caso de serem esses insuficientes, passa a ser admissível o uso das fontes adicionais. (...)**

13. O regime especial de pagamento prevê ainda a possibilidade da contratação de empréstimo entre o ente federado e a União ou instituições financeiras oficiais sob seu controle, mediante a abertura de linha de crédito especial para pagamento dos precatórios a ele submetidos. **Observada a mesma lógica, essa deve ser tida como uma fonte de receita subsidiária em relação àquelas. A corroborar essa conclusão, cabe registrar que o uso de tais empréstimos está atrelado por disposição expressa ao financiamento dos saldos remanescentes de precatórios, é dizer, do montante não coberto pelas fontes de receita antes mencionadas. (...)**

(ACO nº 3240 MC, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Decisão Monocrática, Julgamento em 10/05/2019, Publicação em 16/05/2019; grifou-se).

De modo semelhante, o Ministro CELSO DE MELLO⁴ indeferiu o pedido de medida liminar veiculado nos autos do Mandado de Segurança nº 36036, impetrado pelo Estado de Goiás com o objetivo de que fosse determinada à União a adoção das medidas necessárias para imediata disponibilização da linha de crédito especial prevista no § 4º do artigo 101 do ADCT.

No mesmo sentido, cumpre mencionar a decisão monocrática proferida pelo Ministro GILMAR MENDES no Mandado de Segurança nº 36581, impetrado contra suposta omissão do Presidente da República na liberação de

⁴ MS nº 36036 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, Decisão Monocrática, Julgamento em 19/12/2018, Publicação em 01/02/2019.

linha de crédito especial para pagamento de precatórios, de cujo texto se extrai o seguinte excerto:

O regime especial introduzido pela EC 99/2017 estabeleceu que o pagamento dos precatórios deverá ser realizado preferencialmente com recursos orçamentários próprios, provenientes das fontes de receita corrente líquida. Todavia, conferiu, de forma adicional, a possibilidade de os entes públicos utilizarem-se de fontes de receitas alternativas, previstas nos incisos do § 2º do art. 101 do ADCT, bem como a contratação e empréstimo com União ou instituições oficiais, mediante a abertura de linha de crédito especial, nos termos do § 4º do art. 101 do ADCT. (...)

Assim, conforme extrai-se da leitura dos citados dispositivos, a utilização das receitas alternativas e a contratação de linha de crédito especial com a União devem ser realizadas de forma subsidiária para atendimento de débitos remanescentes que não foram alcançados pelos recursos próprios disponíveis para tal finalidade.

No caso dos autos, a União informa que o valor atribuído à causa pelo impetrante refere-se ao total do débito do estado de Santa Catarina com qualquer demonstração de utilização de valores próprios para quitação do débito.

Assim, não vislumbro a presença dos requisitos necessários para a concessão do pleito de urgência.

(...)

Ante o exposto, indefiro o pedido liminar.

(MS nº 36581 MC, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Decisão Monocrática, Julgamento em 22/08/2019, Publicação em 26/08/2019; grifou-se).

Considerando-se a necessidade de prévio esgotamento dos instrumentos de que trata o § 2º do artigo 101 do ADCT para que o ente federativo possa recorrer à linha de crédito especial, constata-se que essa modalidade subsidiária de financiamento pela União só poderá ser utilizada para quitar os precatórios remanescentes ao final do prazo fixado para o regime especial e após esgotadas as demais fontes de financiamento.

Na mesma linha, confirmam-se os esclarecimentos prestados pela

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por meio do PARECER SEI Nº 51/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, que instrui as informações presidenciais (fl. 75 do documento eletrônico nº 32; grifou-se):

14. Realmente, como já assinalado, o § 4º do art. 101 do ADCT estabelece expressamente que o objeto do empréstimo eventualmente concedido pela União, diretamente ou por intermédio de instituição financeira sob o seu controle, aos entes federados serão "os saldos remanescentes de precatórios a pagar" (inciso I). Tal expressão, necessário destacar, somente consta desse dispositivo do art. 101 do ADCT, cujo § 2º apenas faz menção ao "débito de precatórios". E mais, que o valor de cada parcela desses empréstimos "será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida (...) no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no *caput* deste artigo [ou seja 2024]" (inciso III). Nítida a intenção da norma em prever os empréstimos a serem ofertados pela União com fundamento no § 4º como derradeira e última fonte de recursos dos entes federados em débito com os seus precatórios para satisfazê-los. **Assim, esgotado o prazo do regime especial fixado no *caput* e utilizadas as fontes de recursos ordinárias e complementares previstas nos §§ 1º a 3º, a União, diretamente ou por intermédio de instituição financeira por ela controlada, poderá conceder empréstimos aos entes federados ainda em débito com os seus precatórios, com o fim de financiar "os saldos remanescentes de precatórios a pagar"**. Por essa sistemática o constituinte derivado privilegiou a autonomia administrativa e financeira dos entes da Federação e, novamente, acentuou a necessidade e a importância da responsabilidade fiscal na gestão das finanças públicas nas diversas esferas de governo, federal, estadual, distrital e municipal.

A análise do processo legislativo que culminou com a edição da Emenda Constitucional nº 99/2017 também reforça o entendimento ora sustentado. De fato, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer sobre o projeto que originou a emenda mencionada, ao examinar o conteúdo proposto para o § 4º do artigo 101 do ADCT, certificou, de maneira expressa, que “o *Substitutivo prevê ainda a possibilidade de financiamento dos entes federados pela União na hipótese de existir débito remanescente ao final*

*do prazo de vigência do regime especial*⁵.

Assim, em conformidade com a jurisprudência dessa Suprema Corte, constata-se que a alegada omissão inconstitucional quanto à concretização do disposto no § 4º do artigo 101 do ADCT ainda não restou configurada. Isso porque, além de pressupor o esgotamento das fontes de recursos ordinárias e complementares descritas nos §§ 1º a 3º desse artigo 101, a efetiva disponibilização da linha de crédito especial está condicionada à apuração do saldo remanescente dos precatórios ao final do prazo de vigência do regime especial, o que somente ocorrerá em 31 de dezembro de 2024.

Por fim, deve-se salientar que o Poder Executivo tem adotado providências tendentes à efetivação do dispositivo suscitado como parâmetro de controle, sem descuidar do cumprimento das demais imposições constitucionais relacionadas ao equilíbrio financeiro das unidades da Federação.

A esse respeito, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pondera que *“o refinanciamento das dívidas em questão compromete o equilíbrio financeiro da União, prejudicando o atingimento da meta de resultado primário, a qual deve ser observada em face do Novo Regime Fiscal (fl. 45 do documento eletrônico nº 32).*

Por sua vez, o Ministério da Economia enumera as medidas que vêm sendo tomadas pela Pasta referida a fim de concretizar a regulamentação da linha de crédito especial, ao tempo que explicita as cautelas que precisam ser observadas no atendimento à norma constitucional sob análise. Veja-se:

10. O Ministério da Economia está envidando esforços para regulamentar esta linha o mais rápido possível. Contudo, tal regulamentação precisa ser feita com cuidado, pois, além de poder se mostrar muito custosa para a União, não pode ignorar o contexto fiscal

⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1596983&filename=PRL+2+PEC21216+%253D%253E+PEC+212/2016>. Acesso em 24 set. 2019; grifou-se.

nem o arcabouço jurídico vigente.

(...)

11. Mais que isso, há incerteza acerca do montante a ser financiado pela União. Para reduzir esta incerteza o Ministério da Economia encaminhou ao Conselho Nacional de Justiça o Aviso nº 154/2018/GMF-MF (documento SEI nº 2065961) solicitando informações necessárias para a análise fiscal das alternativas de regulamentação. Mas, conforme resposta do Ofício nº 367/GP/2018 (documento SEI nº 2066878), os dados necessários ainda não estão disponíveis.

(...)

Ademais, como o estoque de precatórios vencidos dos Estados e Municípios é de cerca de R\$ 100 bilhões (1,5% do PIB), não há espaço fiscal no curto prazo para financiar os precatórios estaduais e municipais sem prejudicar severamente o esforço de redução do déficit do Governo Federal. (Fl. 62/63 do documento eletrônico nº 32).

Nesses termos, não se vislumbra, na espécie, a alegada ocorrência de omissão estatal incompatível com o disposto no artigo 101, § 4º, do ADCT.

III – DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

Brasília, de setembro de 2019.

RENATO DE LIMA FRANÇA
Advogado-Geral da União Substituto

ADRIANO MARTINS DE PAIVA
Secretário-Adjunto da Secretaria-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS
Advogada da União