

PRECATÓRIOS

CESSÃO – DESÁGIO – ACORDO DIRETO DE PRECATÓRIOS – LICITAÇÃO

PROCESSO Nº : 230970/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
INTERESSADO : ELIDIO ZIMERMAN DE MORAES, LETICIA FERREIRA DA SILVA,
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1957/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município credor de precatórios junto ao Estado do Paraná. Lei Estadual nº 17.082/2012. Participação de ente público no Acordo Direto de Precatórios. Possibilidade. Prévia autorização legal. Inclusão da renúncia na Lei Orçamentária Anual. Prévia realização de licitação comprovando impossibilidade de conseguir menor deságio.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Município de Mangueirinha, por meio de seu representante legal, o senhor Elidio Zimmerman de Moraes, buscando esclarecimentos a respeito dos seguintes pontos:

- a) é possível um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná aderir ao Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?
- b) a possibilidade de o município realizar o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio, poderia configurar renúncia de receita não autorizada?
- c) a eventual adesão do município ao plano de Acordo Direto de Precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal nº 8666/93, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de bens da administração pública, ou, conforme artigo 17, III, 'd' da referida Lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma da legislação pertinente?

A Assessoria Jurídica do município trouxe parecer (peça 4) no qual sustenta que somente após realização de licitação prévia, na modalidade concorrência, com o objetivo de alienar o título de precatório tendo como referência de valor mínimo o deságio oferecido pelo Estado do Paraná. Somente em razão do insucesso do procedimento licitatório estaria o município autorizado a aderir ao acordo junto ao Estado do Paraná.

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 8), na qual informa que não foram encontrados prejudgados e/ou consulta com efeito

normativo, por meio do Despacho nº 734/18 (peça 9) a Consulta foi conhecida e determinada seu envio para a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 1.201/18 (peça 11), enfrentou as questões trazidas pelo consulente e, em síntese, sustenta que o Acordo Direto de Precatórios foi instituído pela Lei Estadual nº 17.082/12 regulamentando o contido no art. 97, § 8º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Esclarece a Unidade Técnica que no art. 8º da Lei Estadual nº 17.082/12 criaram-se três possibilidades de acordos a serem definidos pelo Governo do Paraná: 1) pagamento com deságio em percentual fixo; 2) pagamento de acordo com oferta de deságio maior ou; 3) modificação nos critérios de readequação do valor nominal da dívida.

Continua, tratando do princípio da indisponibilidade do interesse público e a impossibilidade da Administração Pública alienar os bens públicos sem que haja previsão legal expressa autorizando.

Aduziu que a Administração também não pode renunciar ao recebimento de receitas como multas, tributos e tarifas, salvo se houver autorização legal.

Discorreu ainda sobre o regime de pagamento de dívidas, oriundas de condenações da Administração Pública pelo Poder Judiciário, por meio de precatórios, que são requisitados pelo Presidente do Tribunal que proferiu a decisão e a possibilidade dos credores transmitirem esses precatórios conforme disposto no §13, do art. 100 da Constituição da República de 1988.

Segundo a Unidade Técnica, precatórios podem ser vistos como títulos de crédito impróprios, mas na doutrina não existe consenso sobre a definição deste tipo de título.

Concluiu então que inexistente embasamento legal ou doutrinário para incluir a cessão de precatórios entre as hipóteses de dispensa de licitação de bens móveis prevista no inc. II, do art. 17, da Lei 8.666/93, entretanto, entende ser possível o Município realizar procedimento licitatório para buscar o valor real de mercado dos precatórios que pretende se desfazer seguindo os seguintes parâmetros:

- Tal licitação deve ter, como valor mínimo, o que o Estado do Paraná se dispõe a pagar, conforme o decreto regulamentador do respectivo Acordo Direto de Precatórios;
- Somente após o insucesso do referido procedimento licitatório estaria o Município autorizado a aderir ao Acordo Direto de Precatórios, sem que isso caracterizasse renúncia ilegal de receitas, em afronta ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Assim, a Unidade Técnica respondeu a consulta nos seguintes termos:

pela possibilidade de que Município adira ao Acordo Direto de Precatórios somente se, em procedimento licitatório anterior, não tenha conse-

guido auferir melhores condições para a venda dos precatórios, sob pena de caracterização de renúncia ilegal de receitas.

O Ministério Público de Contas por sua vez endossou integralmente o opinativo da Unidade Técnica e concluiu

de modo a se considerar que antes da adesão ao plano de acordo direto, recomenda-se a tomada de procedimentos licitatórios, com ampla divulgação, com o intuito de buscar alienar o crédito do precatório no mercado pelo ágio mínimo já previsto pelo sistema de acordo do ente estatal. E assim, caso o procedimento licitatório seja infrutífero, e após se certificar de que tal ato não acarretaria prejuízo ao erário, seria possibilitado ao ente a adesão ao Acordo Direto de Precatórios.

Na sequência, por meio Despacho nº 436/19 (peça 15) ,e com fulcro no art. 313, § 5º do Regimento Interno do Tribunal de Contas¹, entendi necessária a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado quanto aos questionamentos formulados na consulta, isto porque a matéria é de interesse direto do próprio Estado do Paraná, que tem a competência legal para promover as rodadas de conciliação, além do fato da Câmara de Conciliação de Precatórios estar vinculada diretamente à Procuradoria-Geral do Estado, cuja presidência será exercida pelo seu representante, conforme estabelece o art. 2º, caput, e § 1º, da Lei Estadual nº 17.082/2012.

A Procuradoria-Geral do Estado compareceu aos autos (peça 22) e trouxe seu entendimento quanto aos questionamentos formulados na consulta e, em síntese, assim se manifestou:

- i) É lícita a adesão de ente público às rodadas de conciliação de precatórios previstas na Lei Estadual nº 17.082/2012, pois não há vedação na lei nem nos decretos que regulamentam as rodadas já executadas ou em execução.
- ii) O ente público só pode aderir ao regime de conciliação de precatório com deságio caso atenda aos seguintes pré-requisitos: a) obtenha autorização legal para cessão do bem por valor inferior ao que se sabe que ele vale e; b) não tenha êxito em obter deságio menor do que o de 40% no procedimento de licitação devido.

Aduziu a d. Procuradoria que

essa exigência de autorização legal decorre da necessidade de obediência aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, que, dentre outras coisas, desautorizam os agentes públicos a dispor livremente sobre os bens de titularidade do Estado.

1 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.
(...)

§ 5º Após o exame de admissibilidade, é facultado ao relator, nos casos em que entender conveniente à instrução do processo, solicitar manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Estado acerca do objeto da consulta.

Sustentou que a cessão de precatório por preço inferior ao valor de face deve obedecer aos requisitos contidos no art. 6º da Lei nº 15.608/2007, ou seja, existência de interesse público devidamente justificado; prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo; prévia autorização legislativa; licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

Afastou a aplicação da norma contida no art. 8º, II, “e”, da Lei nº 15.608/2007, uma vez que os títulos lá mencionados são aqueles emitidos pelo próprio Ente público como títulos da dívida pública, diferentemente de créditos decorrentes de decisão judicial.

A Procuradoria citou jurisprudência do Tribunal de Contas do Paraná que entendeu ser aplicável à matéria².

Por fim, a Procuradoria-Geral do Estado respondeu aos questionamentos da seguinte forma, transcrevo:

1º Quesito: É possível que um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná adira o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?

Resposta: Sim. A Lei n. 17.082/2012, assim como os Decretos que regulam as rodadas de conciliação de precatórios, não proíbem que Entes Públicos credores de precatórios do Estado adiram aos acordos para recebimento de valores com deságio.

2º Quesito: A possibilidade de o município realizar o acordo direto de precatório e receber seu pagamento com deságio poderia configurar renúncia de receita não autorizada?

Resposta: Sim. Pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, qualquer cessão onerosa de crédito de precatório por valor inferior a seu valor de face depende de prévia autorização legislativa, além de inclusão da renúncia no anexo próprio da Lei Orçamentária Anual. A adesão, ademais, só será possível caso o Município comprove não ter obtido êxito no procedimento licitatório cabível para cessão do crédito com deságio inferior ao oferecido pelo Estado.

3º Quesito: A eventual adesão de município ao plano de acordo direto de precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal nº 8.666/1993, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de

2 Consulta. Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios. Lei n.º 13.140/15. Possibilidade de sua instituição pelo Município por intermédio de Lei. Âmbito da Advocacia Municipal. Possibilidade de tratar sobre o reconhecimento de direito e pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros. (Processo 271599/16 – Consulta - Acórdão 194/17 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão).

Consulta. Danos de pequena monta. Indenização pela via administrativa. Possibilidade. Respeito aos parâmetros legais previamente fixados pelo Poder Legislativo. (Processo 383804/10 – Consulta – Acórdão 306/12 – Tribunal Pleno - Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão). “É possível a transação de dívida pela Administração Pública mediante prévia autorização legal e desde que o acordo resulte em comprovada vantagem ao ente público, devendo os créditos ser pagos mediante precatório ou requisição de pequeno valor”. (Processo nº 425146/05 - Consulta sem Força Normativa - Acórdão nº 1512/06 - Tribunal Pleno - Relator Auditor Jaime Tadeu Lechinski).

bens da administração pública, ou, conforme art. 17, II, d, da referida lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma da legislação pertinente?

Resposta: O art. 17, II, “d”, da Lei n. 8.666/93, aplica-se a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios Entes públicos com vistas à obtenção de receitas e regulação da política monetária, não à alienação de precatórios judiciais, com deságio, por Municípios. Não está autorizada, portanto, a adesão direta ao regime de compensação com fundamento nas normas que tratam de licitação dispensada.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A matéria de fundo da presente consulta é a análise da possibilidade de um Ente público, que esteja na qualidade de credor de títulos de precatórios, aderir ao Acordo Direto de Precatórios proposto pelo Executivo Estadual, para antecipação com deságio dos créditos devidos.

O Acordo Direto de Precatórios está estabelecido no Estado do Paraná pela Lei Estadual nº 17.082/2012 que regulamenta o contido no art. 97, § 8º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O citado dispositivo constitucional estabelece:

§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (grifo nosso)

Já a Lei Estadual nº 17.082/2012 estabelece os seguintes parâmetros a serem observados pelo Executivo Estadual nas rodadas de conciliação:

Art. 6º. A rodada de conciliação será veiculada através de decreto do Poder Executivo, que tem a competência para estipular seus critérios e condições.

Art. 7º. Todos os atos convocatórios poderão ser revogados e substituídos por outros a qualquer tempo, através de Decreto do Poder Executivo, ou perderão vigor depois de escoado o prazo de vigência ou quando se esgotarem os recursos destinados àquela conciliação.

I - estabelecer parâmetros diferenciados de conciliação, de acordo com a natureza e o valor do crédito, a natureza da demanda que originou o crédito, ano de inscrição do precatório no orçamento estadual, dentre

outros, podendo combiná-los entre si;

II - delimitar o universo de créditos a serem objeto de uma rodada de conciliação.

Parágrafo único. As delimitações de que tratam os incisos I e II do caput somente se farão por meio de utilização de parâmetros gerais e abstratos, tais como a natureza do crédito, seu valor, a natureza da demanda que o originou, ou parâmetro que objetive concretizar políticas de administração fazendária.

Art. 8º. As concessões a serem feitas pelos credores serão especificadas no ato do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 6º, desta Lei, que poderá se valer, dentre outras, das seguintes condições:

I - pagamento com deságio em percentual fixo;

II - pagamento de acordo com oferta de deságio maior;

III - modificação nos critérios de readequação do valor nominal da dívida.

§ 1º. Na modalidade prevista no inciso II, do caput, haverá pré-fixação de deságio mínimo.

§ 2º. As regras deste artigo não se aplicam à primeira rodada de conciliação. (grifo nosso)

A Constituição da República de 1988, quando trata da matéria relativa ao pagamento de precatórios, não faz distinção entre o credor privado e o credor ente público, razão pela qual não há vedação a que um Município participe de Acordo Direto de Precatário.

Da mesma forma, conforme destacou a Procuradoria-Geral do Estado, nem a lei, nem os decretos que regulamentam as rodadas de conciliação já executadas, ou em execução, vedam a participação de entes públicos.

Entretanto, conforme foi bem pontuado nos pareceres que instruem os autos, o fato de um ente público figurar na qualidade de credor de precatório atrai a incidência de outras normas e princípios.

2.1 RENÚNCIA DE RECEITA

O princípio da indisponibilidade do interesse público está intimamente ligado às normas que estabelecem limitações à possibilidade de renúncia de receitas por parte do ente público, contidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00):

O §6º do art. 150 da Constituição Federal de 1988 assim dispõe:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o seguinte em seu art. 14, §1º:

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: (...)

§ 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.

Assim, em que pese a prudência dos opinativos ao exigirem prévia licitação para se fixar o valor máximo do deságio, além disto, por se tratar de renúncia de receita, a municipalidade deverá ter o cuidado de aprovar lei específica autorizativa para realização do Acordo Direto de Precatórios, para que não se caracterize renúncia observar as normas que estabelecem os requisitos para esta renúncia.

Por fim, na esteira dos entendimentos uniformes, inexistente embasamento legal ou doutrinário para incluir a cessão de precatórios entre as hipóteses de dispensa de licitação de bens móveis prevista no inc. II, “d” do art. 17, da Lei 8.666/93, pois, tal normativa, aplica-se a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios entes públicos com vistas à obtenção de receitas e regulação da política monetária.

Isso posto, somando-se ao que foi trazido pela Unidade Técnica, Ministério Público de Contas e pela Procuradoria-Geral do Estado, VOTO para que seja a consulta respondida nos seguintes termos:

a) é possível um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná aderir ao Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?

Resposta: Sim, uma vez que não há vedação na constituição e na lei que instituiu o Acordo Direto de Precatórios.

b) a possibilidade de o município realizar o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio, poderia configurar renúncia de receita não autorizada?

Resposta: Sim. Pelos princípios da Legalidade e indisponibilidade do interesse público, sendo necessário prévia autorização legislativa, em cuja lei sejam especificados os precatórios que se pretenda negociar, além de inclusão da renúncia no anexo próprio da Lei Orçamentária Anual. Há ainda a necessidade de que o Município comprove não ter obtido êxito no procedimento licitatório para cessão do crédito com deságio inferior ao oferecido pelo Estado.

c) a eventual adesão do município ao plano de Acordo Direto de Precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal n.º 8666/93, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de bens da administração pública, ou, conforme artigo 17, III, ‘d’ da referida Lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma

da legislação pertinente?

Resposta: A adesão não encontra óbice na Lei Federal n.º 8.666/1993, uma vez que seu art. 17, II, “d” se aplica a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios entes públicos para a obtenção de receitas, sendo vedada a dispensa de licitação para a alienação de precatórios.

Transitada em julgado a decisão e realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Responder a presente Consulta, nos seguintes termos:

I) é possível um município detentor de precatórios expedidos pelo Estado do Paraná aderir ao Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio em favor do ente federado?

Resposta: Sim, uma vez que não há vedação na constituição e na lei que instituiu o Acordo Direto de Precatórios;

II) a possibilidade de o município realizar o Acordo Direto de Precatórios e receba o pagamento de seu crédito mediante a concessão de deságio, poderia configurar renúncia de receita não autorizada?

Resposta: Sim. Pelos princípios da Legalidade e indisponibilidade do interesse público, sendo necessário prévia autorização legislativa, em cuja lei sejam especificados os precatórios que se pretenda negociar, além de inclusão da renúncia no anexo próprio da Lei Orçamentária Anual. Há ainda a necessidade de que o Município comprove não ter obtido êxito no procedimento licitatório para cessão do crédito com deságio inferior ao oferecido pelo Estado;

III) a eventual adesão do município ao plano de Acordo Direto de Precatórios junto ao Estado do Paraná encontraria óbice na Lei Federal n.º 8666/93, porque poderia ser considerada uma espécie de alienação de bens da administração pública, ou, conforme artigo 17, III, ‘d’ da referida Lei, estaria abarcada nas hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se trata de venda de títulos na forma da legislação pertinente?

Resposta: A adesão não encontra óbice na Lei Federal n.º 8.666/1993, uma vez que seu art. 17, II, “d” se aplica a outros tipos de títulos, emitidos pelos próprios entes públicos para a obtenção de receitas, sendo vedada a dispensa de licitação para a alienação de precatórios;

II – determinar, após o trânsito em julgado da decisão e realizados os registros

pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo, para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 10 de julho de 2019 - Sessão nº 23.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente