

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

PROTOCOLO Nº: 209569/23
ORIGEM: MUNICÍPIO DE JACAREZINHO
INTERESSADO: MARCELO JOSE BERNARDELI PALHARES, OTÁVIO
HENRIQUE GRENDENE BONO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 6/24

Consulta. Município de Jacarezinho. Aquisição de precatórios de terceiros para compensação de créditos com outro ente público. Emenda Constitucional nº 113/2021. Art. 100, § 11, da Constituição. Possibilidade. ADIs 7064 e 7047. Norma de eficácia limitada. Necessidade de aprovação de lei local pelo devedor do precatório e de mútuo acordo entre os entes. Aquisição por meio de processo licitatório. Parecer ministerial pelo conhecimento e oferecimento de resposta.

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Jacarezinho, por meio de seu Prefeito, Marcelo José Bernardeli Palhares, por meio da qual indaga (peça 3):

- i) Pode o município adquirir/comprar créditos previdenciários com decisão transitada em julgado (autorizados judicialmente para compensação de terceiros) com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio?
- ii) Sendo possível a aquisição dos créditos, qual seria a modalidade de contratação que o município deve adotar?

O relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, determinou a intimação do consulente para apresentação de parecer jurídico atinente ao tema da consulta (Despacho nº 423/23, peça 6), o que foi devidamente cumprido pelo jurisdicionado (peças 9 e 10).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 44/23, peça 14) esclareceu que não foram encontrados julgados com força normativa sobre a matéria questionada.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que vislumbra potencial impacto da decisão desta consulta nas atividades de fiscalização conduzidas pela Corte, razão pela qual requereu o retorno do processo à unidade após o julgamento (Despacho nº 346/23, peça 16).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4135/23, peça 17) apontou, inicialmente, que “a compensação é possível quando existe uma relação jurídica tributária, que é a relação entre o ente estatal (que possui a competência para exigir o tributo) e o sujeito passivo (aquele que deve pagar o tributo). Dessa forma, na hipótese em que o Município quisesse compensar débitos com a previdência com créditos de terceiros, faltaria a contrapartida da relação jurídica tributária, já que a União não seria devedora do Município para que houvesse tal compensação”.

Um segundo argumento suscitado pela CGM é o fato de que a Lei nº 9.430/96, assim como a Instrução Normativa nº 2055/2021, teriam proibido a compensação com créditos de terceiros.

Nesse contexto, conclui que “não é possível a aquisição, pelo Município, de créditos previdenciários com decisão transitada em julgado, com deságio para compensação junto ao INSS em débito próprio por falta de previsão legal e pela impossibilidade de utilizar os créditos para esse fim, uma vez que a Lei nº 9430/96 e a IN-RFB 2055/2021 vedam a compensação com créditos de terceiros”. Por este raciocínio, o segundo questionamento teve sua resposta prejudicada.

É o breve relato.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) a dúvida foi formulada mediante quesitos objetivos e em tese; (iii) o questionamento versa sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas.

O instituto da compensação, na seara do direito tributário, representa modalidade de extinção do crédito tributário (art. 156, II, do CTN), assim como o pagamento, a transação, a prescrição e a decadência, entre outros.¹ Na sequência, o CTN disciplina, ainda que vagamente, a referida modalidade extintiva:

Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a

¹ Art. 156. Extinguem o crédito tributário: I - o pagamento; II - a compensação; III - a transação; IV - remissão; V - a prescrição e a decadência; VI - a conversão de depósito em renda; VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º; VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164; IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória; X - a decisão judicial passada em julgado. XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.

Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo, a lei determinará, para os efeitos deste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Do art. 170, *caput*, acima transcrito, verifica-se a necessidade de previsão legal expressa para autorizar a compensação de créditos tributários com outros créditos, líquidos e certos, titularizados pelo devedor em face da Fazenda Pública. O art. 170-A, por sua vez, veda o aproveitamento de créditos discutidos em ação judicial anteriormente ao trânsito em julgado da demanda. Em outras palavras, somente depois de definitivamente constituído na seara judicial é que o crédito poderia ser utilizado, desde que autorizada a compensação por meio de lei.

Ocorre, porém, que a Emenda Constitucional nº 113/2021 inseriu os §§ 21 e 22 ao art. 100 da Constituição:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

(...)

§ 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, **desde que aceito por ambas as partes**, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas:

I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o **caput** deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;

III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e

IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

§ 22. A amortização de que trata o § 21 deste artigo:

I - nas obrigações vencidas, será imputada primeiramente às parcelas mais antigas;

II - nas obrigações vincendas, reduzirá uniformemente o valor de cada parcela devida, mantida a duração original do respectivo contrato ou parcelamento. (sem destaque no original)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Como se sabe, o art. 100 da Constituição disciplina o pagamento de dívidas pelo Poder Público decorrentes de condenações judiciais transitadas em julgada. A realização dos adimplementos, na sistemática adotada pelo constituinte, ocorre por meio dos precatórios, que nada mais são que títulos que veiculam requisições de pagamento, formuladas pelo Presidente do Tribunal de Justiça e direcionadas ao ente público devedor. Uma vez requisitado o pagamento, o valor necessário à quitação deverá ser provisionado e incluído no orçamento anual do exercício seguinte.

Os dispositivos acima transcritos, por sua vez, estabeleceram verdadeiro regime de compensação de créditos entre os entes federativos, possibilitando a utilização de indenizações reconhecidas judicialmente para a quitação de débitos de naturezas diversas. Assim, por exemplo, se determinado Município é vencedor em ação contra o Estado, e existindo mútuo acordo, o respectivo crédito poderá ser utilizado para compensar crédito estadual devido pela municipalidade. Inclusive, o § 22 determina a ordem prioritária de quitação dos débitos em caso de obrigações vencidas ou vincendas.

Desse modo, parece inexistir dúvida quanto à possibilidade de compensação de créditos nas situações em que os entes federados sejam reciprocamente credores e devedores de quantias certas e líquidas – para tanto, bastará a formalização do acordo quanto à operação.

Remanesce, por outro lado, a dúvida a respeito da viabilidade jurídica de aquisição de créditos de terceiros para que seja realizada a compensação de dívida existente com outro ente público. E, ao analisar outros dispositivos constitucionais inseridos pela EC 113/2021, a conclusão a que se chega é positiva. Veja-se a redação do §§ 11 do art. 100 da Constituição:

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.
(...)

Percebe-se que a EC 113/2021, especialmente por meio do § 11 inserido ao art. 100 da Constituição, reconheceu de maneira ampla a possibilidade de utilização de precatórios como crédito para a quitação de débitos inscritos em dívida ativa do ente devedor. Importante frisar que tal operação restou condicionada à regulamentação da matéria em lei local – exceto em relação à União, para quem a norma constitucional estabeleceu aplicabilidade imediata.

No entanto, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7047, conferiu interpretação conforme ao § 11, de modo a “**excluir a expressão ‘com autoaplicabilidade para a União’ de seu texto**”.² A partir do julgado, deduz-se que a compensação de créditos com a União demandará, simetricamente, a edição de lei regulamentadora federal.

Parece-nos, pois, que a decisão do STF na referida ADI fixou o art. 100, § 11, da Constituição, como *norma de eficácia limitada* em relação a todos os entes federados, excluindo a natureza de *norma de eficácia plena*, para a União, que havia sido definida pelo constituinte reformador. Assim, a mediação legislativa prévia passou a ser exigida para viabilizar a aplicação do dispositivo.

Ainda, o referido § 11 admitiu de forma explícita a utilização de créditos próprios ou “**adquiridos de terceiros**”, desde que sejam reconhecidos pelo ente federativo devedor ou sejam decorrentes de decisão judicial transitada em julgada. Aliás, a redação do dispositivo possui caráter ampliativo, o que nos leva à conclusão de que poderá ser manejado por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou de direito privado.

Especificamente em relação às pessoas jurídicas de direito público, parece-nos que o § 11 deve ser lido de maneira conjugada com o § 21. Nesse passo, a possibilidade de utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público deverá satisfazer **três requisitos**:

(i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em transações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF mencionada);

² Acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731>

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

- (ii) a existência de comum acordo entre os entes;
- (iii) a observância da ordem prioritária de quitação fixada pelo art. 100, §22, da Constituição.

Em outras palavras, se o Município, devedor do INSS, adquirir precatório federal de terceiro, este título poderá ser utilizado para a quitação do débito junto à autarquia previdenciária, desde que haja lei federal autorizadora, acordo mútuo e que a quitação observe a ordem prioritária do art. 100, § 22, da Constituição.

Vale mencionar que as Emendas à Constituição nº 113/2021 e 114/2021 pretenderam criar mecanismos de contenção da destinação de recursos ao pagamento de precatórios, inclusive com a criação de teto para pagamento dos débitos judiciais.³ Essa manobra ficou popularmente conhecida como “calote”, por normalizar o adiamento do pagamento de débitos judiciais pelos entes públicos – felizmente, no entanto, **o STF, ao julgar a ADI 7064 (concomitantemente ao julgamento da ADI 7047), reconheceu a inconstitucionalidade das medidas protelatórias do pagamento de precatórios.**⁴

³ Conforme se nota do art. 107-A, do ADCT, inserido pela EC 114/2021, assim redigido: Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: (...)

⁴ Conforme se extrai da ata de julgamento: Decisão: O Tribunal, por maioria, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito e conheceu da presente ação direta para julgá-la parcialmente procedente para: (i) dar interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) declarar a inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do art. 107-A do ADCT; (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021, bem como dos arts. 100, § 9º, da Constituição Federal, e 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21; (v) dar interpretação conforme a Constituição ao art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21, para excluir a expressão com auto aplicabilidade para a União de seu texto; (vi) reconhecer que o cumprimento integral do teor desta decisão insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento; (vii) deferir o pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, e sendo possível a edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente. Tudo nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária

Assim, pela redação daquelas Emendas, se por um lado o teto orçamentário destinado ao pagamento de precatórios viabilizou a prorrogação dos prazos para pagamento das dívidas pelos entes públicos, por outro foram estimulados os mecanismos de cessão dos precatórios, e a sua utilização, de maneira vinculada, para a quitação de débitos de natureza diversa.

Considerando, porém, a interpretação dada à matéria pelo STF nas ADIs 7064 e 7047, foi bloqueado o estabelecimento de teto de recursos para pagamento dos precatórios e, por outro lado, foi limitado o mercado de negociação de precatórios, tendo em vista o afastamento da autoaplicabilidade, em relação à União, do art. 100, § 11, da Constituição. Tais circunstâncias, aliás, devem arrefecer o mercado de precatórios, diante da possível diminuição dos prazos para o Poder Público quitar os débitos judiciais, e da necessidade de regulamentação local para a efetivação da compensação.

Apesar de enfraquecido, o mercado de negociação de precatórios permanece vigente na Constituição, desde que satisfeitas as exigências já salientadas acima.

Deve se ressaltar, por fim, que a hipótese suscitada pelo consulente se mostra alinhada ao princípio da eficiência, tendo em vista que os precatórios poderão ser adquiridos com deságio, de modo a viabilizar o adimplemento de dívidas municipais com menor oneração do orçamento público. Assim, ainda que existam obstáculos jurídicos à sua implementação – notadamente a necessidade de edição de lei regulamentadora –, a sua efetiva utilização pelos entes pode se mostrar vantajosa ao erário.

Portanto, satisfeitos os três requisitos destacados anteriormente, entende-se pela possibilidade de aquisição de precatórios de terceiros, pelo Município, para a compensação de débitos com outras pessoas jurídicas de direito público, inclusive o INSS.

Quanto ao segundo questionamento formulado, constata-se que os precatórios possuem natureza de bens móveis, conforme previsão do art. 83, III, do Código Civil:

Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais:
I - as energias que tenham valor econômico;

de 30.11.2023 (00h00) a 30.11.2023 (23h59). Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822>

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

- II - os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes;
- III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

Assim, não se tratando de hipótese de dispensa nem de inexigibilidade de licitação, entende-se que a aquisição dos precatórios deverá ser realizada por meio de processo licitatório, admitida a modalidade pregão, por se tratar de bem de natureza comum, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, *caput*, ambos da Lei nº 14.133/2021).

Vale ressaltar que no procedimento licitatório deverá ser demonstrada a **viabilidade jurídica** da utilização do precatório adquirido para a compensação de créditos, mediante a comprovação de que existe lei local (do ente devedor) autorizando a operação, bem como a existência de prévio acordo que habilite a compensação.

A exigência de tais cautelas é necessária para impedir a aquisição de precatório que posteriormente se mostre inservível para a operação pretendida – o que causaria efeito reverso à finalidade buscada, ou seja, ao invés de se privilegiar o princípio da eficiência pode-se dar causa a verdadeiro dano ao erário caso a futura compensação acabe frustrada.

Isso posto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pelo oferecimento da seguinte das seguintes respostas:

1) é juridicamente possível a utilização, pelo ente público, de precatório adquirido de terceiro para a compensação com débitos existentes perante outra pessoa jurídica de direito público, desde que satisfeitos três requisitos: (i) existência de lei local do ente devedor do precatório admitindo a operação (inclusive em operações envolvendo a União, tendo em vista a decisão do STF na ADI 7047); (ii) a existência de comum acordo entre os entes; (iii) a observância da ordem prioritária de quitação fixada pelo art. 100, §22, da Constituição.

2) a eventual aquisição de precatórios deverá ser realizada por meio de processo licitatório, admitida a modalidade pregão, por se tratar de bem de natureza comum, adotando-se como critério de julgamento o menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, *caput*, ambos da Lei nº 14.133/2021).

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas