

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Faculdade de Direito

bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais

André Luís Porto Castro

Aspectos jurídicos e sociais do novo regime de pagamento de precatórios e novo regime fiscal instituído pelas Emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021

Porto Alegre

2022

André Luís Porto Castro

ASPECTOS JURÍDICOS E SOCIAIS DO NOVO REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E
NOVO REGIME FISCAL INSTITUÍDO PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113/2021 E 114/2021

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de ba-
charel em Ciências Jurídicas e Sociais da Facul-
dade de Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientador: Professor PhD. Ricardo Antônio Lu-
cas Camargo

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Castro, André Luís Porto
ASPECTOS JURÍDICOS E SOCIAIS DO NOVO REGIME DE
PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E NOVO REGIME FISCAL
INSTITUÍDO PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113/2021 E
114/2021 / André Luís Porto Castro. -- 2022.
100 f.
Orientador: Ricardo Antônio Lucas Camargo.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Precatório. 2. Execução Fazenda Pública. 3.
Orçamento. 4. Impenhorabilidade. 5. EC 113/2021 EC
114/2021. I. Camargo, Ricardo Antônio Lucas, orient.
II. Título.

André Luís Porto Castro

**ASPECTOS JURÍDICOS E SOCIAIS DO NOVO REGIME DE PAGAMENTO DE
PRECATÓRIOS E NOVO REGIME FISCAL INSTITUÍDO PELAS EMENDAS
CONSTITUCIONAIS 113/2021 E 114/2021**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 11 outubro 2022.

Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo – Orientador

Prof. Dr. Arthur Maria Ferreira Neto – UFRGS.

Prof. Me. Marcus Vinícius Madeira

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho a minha esposa e filhos que sempre me apoiaram e entenderam a minha ausência.

A minha mãe por ter suscitado em mim o interesse pelo Direito e sempre salientar a importância do precatório.

Aos professores e colegas da Faculdade de Direito da UFRGS com quem convivi nesse espaço ao longo desses anos.

Ao meu orientador, Professor Ricardo Camargo, por compartilhar seu vasto conhecimento e por toda atenção dispensada na realização deste TCC.

RESUMO

Trata-se de estudo que visa aferir em que medida as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais 113 e 114 afetaram negativamente os princípios que regem o Direito Brasileiro. Será empregado o método histórico-evolutivo para a compreensão da gênese do instituto do precatório desde a independência, considerando normas legais (Constituições, Emendas Constitucionais, Códigos de Processo Civil, Leis, Decretos e Ordenações), doutrina e jurisprudência correlatas a essas normas. Em um segundo momento, usando o método dedutivo, são estudadas as alterações implementadas pelas Emendas Constitucionais 113 e 114, e a partir dos pronunciamentos das partes e dos pareceres do Ministério Público presentes nas ADIs propostas para essas Emendas Constitucionais, foi possível contrapor com a jurisprudência extraída do histórico, e encontrar alguns princípios constitucionais importantes que foram preteridos pelos legisladores na propositura das Emendas Constitucionais.

Palavras-chave: Emenda Constitucional n. 113/2021. Emenda Constitucional n. 114/2021 Orçamento. Precatórios. Execução Fazenda Pública. Inalienabilidade. Impenhorabilidade. Programas sociais.

ABSTRACT

This study aims to assess to what extent the modifications imposed by Constitutional Amendment (EC 113 and 114) affect negatively the principles states by Brazilian Law. The historical-evolutionary method will be used to understand the genesis of the precatory institute since independence, considering legal norms (Constitutions, Constitutional Amendments, Codes of Civil Procedure, Laws, Decrees and Ordinances), doctrine and jurisprudence related to these norms. In a second moment, using the deductive method, the changes implemented by Constitutional Amendments 113 and 114 are studied, and from the pronouncements of the parties and the opinion of the Public Ministry present in-imposta the ADIs proposed for these Constitutional Amendments, it was possible to oppose with the jurisprudence extracted from the history, and to find some important constitutional principles that were underestimated by legislators in the conception of these Constitutional Amendments.

Keywords: Constitutional Amendment n. 113/2021. Constitutional Amendment n. 114/2021. Budget. precatory. Public Treasury Execution. Inalienability. Unpawable. Social programs

LISTA DE ABREVIATURAS

AC	Ação Cautelar
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
ADIs	Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade
BACEN	Banco Central do Brasil
CF	Constituição Federal
CF88	Constituição Federal de 1988
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CGJ/SP	Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo
CC	Código Civil
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
COPOM	Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
FPEM	Fundo de Participação dos Estados e Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IGP-M	Índice Geral de Preços de Mercado
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPCA-e	Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial
ME	Ministério da Economia
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ORTN	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PGR	Procuradoria-Geral da República
RCL	Receita Corrente Líquida
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
RPV	Requisição de Pequeno Valor
RTJSP	Recurso Repetitivo do Tribunal Justiça São Paulo
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretária do Tesouro Nacional
TR	Taxa Referencial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 HISTÓRIA DOS PRECATÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL.....	12
2.1 ORDENAÇÕES FILIPINAS.....	12
2.2 CONSTITUIÇÃO DE 1824.....	14
2.3 CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	18
2.4 CONSTITUIÇÃO DE 1934.....	20
2.5 CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	22
2.6 CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1939.....	23
2.7 CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	25
2.8 LEI 4320/1964.....	27
2.9 CONSTITUIÇÃO DE 1967.....	29
2.10 CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973.....	31
2.11 CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	34
2.12 EC 20/1998.....	37
2.13 EC 30/2000.....	38
2.13.1 ADI 2356 e ADI 2362.....	40
2.14 EC 62/2009.....	40
2.14.1 ADI 4357 e ADI 4425.....	42
2.15 EC 94/2016.....	47
2.15.1 ADI 5679.....	47
2.16 EC 99/2017.....	48
2.17 MS 36375.....	48
2.18 LEI Nº 14.057/2020.....	49
2.19 EC 109/2021.....	50
2.19.1 ADI 6804 e ADI 6805.....	50
3 EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113/2021 E 114/2021.....	53
3.1 RITO DOS SUPER PREFERENCIAIS.....	54
3.2 PARCELAMENTO DE PRECATÓRIOS DE MAIOR VALOR.....	54
3.3 ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO DOS VALORES.....	58
3.4 ACORDO DIRETO DE DESÁGIO COM CREDORES.....	62
3.5 COMPENSAÇÃO COM DÍVIDA DE PARTICULARES.....	65
3.6 CONSTITUIÇÃO DE COMISSÃO MISTA.....	68

3.7 PROGRAMA DE RENDA BÁSICA FAMILIAR.....	69
4 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS.....	72
4.1 PRINCÍPIO DA ISONOMIA.....	72
4.1.1 Na ordem de pagamento.....	73
4.1.2 No índice de correção.....	73
4.1.3 Na compensação obrigatória de débitos em dívida ativa.....	73
4.1.4 No acordo de deságio com credores.....	74
4.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE (CF, ART. 37º).....	74
4.3 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ORÇAMENTÁRIA.....	76
4.4 SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART 2º).....	76
4.5 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO (CF, ART. 5º, LXXVIII);.....	77
4.6 DIREITO DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII).”.....	78
4.7 PLENA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL (CF ART 5º XXXV).....	78
4.8 DIREITO ADQUIRIDO E DA COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI),.....	79
4.9 REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL (ART. 3º. III).....	79
4.10 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	80
5 CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS.....	88
LISTA DE GRÁFICOS.....	91
ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL N. 113.....	92
ANEXO B – EMENDA CONSTITUCIONAL N. 114.....	96

1 INTRODUÇÃO

Em 2021, foi apresentada uma proposta de emenda constitucional com o objetivo de alterar (novamente) o rito de pagamento dos precatórios. A motivação para a apresentação dessa proposta foi uma situação de crescimento inesperado no volume de precatórios acontecida no mesmo ano. Durante o processo legislativo, essa proposta de emenda foi fatiada e aprovada em dois momentos distintos criando, assim, duas Emendas Constitucionais, que receberam os números 113 e 114. Essas emendas juntas criam um novo regime de pagamento de precatórios que prevê um dilatamento de prazos para quitação dos precatórios. Assim tentou-se manter uma folga orçamentária para execução do orçamento para o período de 2022 a 2029.

Esse trabalho visa apresentar e analisar essas emendas de acordo com os princípios que regem o Direito, principalmente sob a ótica dos princípios do Direito Financeiro.

Na primeira parte será empregado o método histórico-evolutivo para a compreensão da gênese do instituto do precatório desde a independência, considerando as principais normas legais (Constituições, Emendas Constitucionais, Códigos de Processo Civil, Leis, Decretos e Ordenações), doutrina e jurisprudência correlatas a essas normas. O foco desse histórico acontece nas alterações a partir da constituição vigente, que, sem dúvida, trata-se do período de mais efervescência em se tratando de precatórios.

A segunda parte apresenta de modo comparado as alterações trazidas pelas emendas constitucionais 113 e 114 baseado nos questionamentos levantados em ADIs. Como essas ADIs até o momento da redação desse trabalho ainda não foram julgadas, foi analisado o parecer do MPF para esses questionamentos.

A terceira parte analisa sob a ótica dos princípios a razão e a intensidade que os princípios foram considerados, com a aplicação do método dedutivo, a partir da verificação das normas e princípios constitucionais pertinentes ao exame das situações geradas pelas alterações ao regime dos precatórios.

E, por fim, na quarta parte, com base nesse estudo, confirmar a hipótese proposta, no sentido das ECs 113 e 114 terem desrespeitado alguns princípios, normativos constitucionais e infralegais do Direito Financeiro.

2 HISTÓRIA DOS PRECATÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL

Conforme bem explica Bruno Espiñeira Lemos, o termo precatório tem origem no latim *precatorius*. Era originalmente empregado para designar qualquer requisição realizada fora da jurisdição.¹

O precatório é a determinação do juiz à repartição competente para o pagamento de certas indenizações, ou para levantamento de quantias depositadas nas ditas repartições. É o instrumento hábil que consubstancia uma requisição judicial. A expedição do precatório finaliza uma atividade de natureza administrativa. É autorizado para expedi-lo o juiz do processo de execução, que o encaminhará por intermédio do presidente do tribunal competente.²

O precatório é um ato administrativo resultado, via de regra, de um ato processual, com efeitos patrimoniais aos bens públicos. Assim, pode ser analisado de vários pontos de vista: do Direito Administrativo, do Direito Processual e do Direito Financeiro.

Após a Constituição de 1934, o assunto precatório passou a ser regulamentado constitucionalmente, e dessa forma sujeito às Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade, forçando que a análise se dê também pelo foco Constitucional.

Assim o relato histórico dependerá da análise dos regramentos administrativos aplicadas aos bens públicos, dos códigos processuais, do impacto financeiro sobre orçamento público e também da análise constitucional das constituições, suas emendas, julgamento de ADIs e também da sua modulação de efeitos, ocorridos nesses últimos 200 anos, iniciando minutos após o grito da independência do Brasil.

2.1 ORDENAÇÕES FILIPINAS

As Ordenações Filipinas previam a impenhorabilidade de determinados bens como pressuposto de execução cumpridora do devido processo legal e da dignidade do executado. Historicamente, a primeira norma sobre impenhorabilidade data do Brasil Colônia e se destinava à proteção das camadas mais abastadas da sociedade. Esse privilégio da impenhorabilidade se estendia aos senhores de engenho, por

¹ LEMOS, Bruno Espiñeira. **Trajetória e desvirtuamento de um instituto necessidade de novos Paradigmas**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2004.

² CARVALHO, Vladimir Souza de. **Iniciação ao Estudo do Precatório**. Separata da Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, ano 19, n 76, out-dez 1982.

interesse do Estado, tendo em vista a importância econômica que tinha a cana-de-açúcar para a metrópole. É o que se extrai da interpretação da Lei datada em 27/07/1582, que incluiu o seguinte texto ao Livro III, Título LXXXVI, § 23 das Ordenações Filipinas³:

“Porém não se penhorarão os Fidalgos, os Cavalleiros e nossos Desembarçadores nos cavalos, armas, livros, vestidos de seus corpos, nem as mulheres dos sobreditos, nem as mulheres fidalgas nos vestidos de seus corpos e camas de suas pessoas, postos que outros bens não forem necessários, **se fará a execução, quando não tiverem outros bens móveis, ou de raiz.** E isto se não entenda nos roubos e malfeitores, porque portais casos serão penhorados e constrangidos, até que paguem, assim por seus bens, postos que sejam sobreditos, como por prisão de suas pessoas.” (Grifo nosso.)

No Brasil Colônia, houve ainda o “privilégio do senhor de engenho” que estendia a impenhorabilidade aos titulares de bens que materializassem atividades econômicas consideradas de interesse da metrópole. Porém, não só os senhores de engenho, como também os titulares das “fábricas de mineração” e de lavouras de cana gozavam da interdição da penhora de seus bens.⁴

Vale lembrar que por lei de 20/10/1823 do Imperador Pedro I, as Ordenações de Portugal tiveram vigência no Brasil até a edição de códigos próprios.⁵

O período pré-imperial no Brasil se caracteriza pelo estado Patrimonial, típico da época do absolutismo, em que o Estado se confundia com a pessoa do rei e tudo que estivesse dentro do Estado pertencia ao rei, sendo o rei proprietário do Estado e não apenas governante. Ademais, no absolutismo entendia-se as ações do soberano como execução da Vontade de Deus, logo ele agia como se não tivesse limite de poder e nem responsabilidade sobre os seus atos. Nele já se vislumbram algumas formas de imposição sobre a riqueza dos súditos, mas apoiadas na Razão de Estado (e não no poder de legislar) e justificadas pelas necessidades do Príncipe (e não pela capacidade contributiva do cidadão), que não se confundem com o exercício do poder de tributar.

Segundo Alcides Jorge Costa, é controverso que no Brasil as Câmaras municipais gozavam de muita autonomia na tributação, elas estavam submetidas ao Rei, porém o que lhes dava, às vezes, uma certa autonomia era a distância e a impossi-

³ Ordenações Filipinas <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l3p703.htm>; VIEIRA, Hugo Otávio Tavares, **As Ordenações Filipinas: o DNA do Brasil**. RT vol.958 (Agosto 2015).

⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Direito, **Sistemas econômicos. Fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2020. p.142

⁵ VIEIRA, Hugo Otávio Tavares, **As Ordenações Filipinas: o DNA do Brasil**. RT vol.958 (Agosto 2015)

bilidade do controle, ou seja, alguma coisa de fato, mas não uma coisa de direito, e alguma coisa de fato que cedia ante a ordem real.

Na verdade, os municípios não tinham autonomia, como não tiveram durante o Império, em que eram meras repartições administrativas. Era o Rei que promovia a tributação. As Câmaras também lançavam alguns impostos. Muitas vezes, quando o poder central queria lançar algum imposto - e isto é salientado por Viveiros de Castro - que, sabia, provocaria reações muito desagradáveis, solicitava à Câmara que o fizesse. Mas a autonomia dos municípios era muito pequena. É claro - repito - que, no Brasil, naquela extensão e com aquele isolamento, havia um certo poder de fato, mas não um poder de direito.⁶

Os poucos impostos de competência das câmaras geravam pequenos patrimônios públicos distintos do patrimônio real. Havia uma proliferação de taxas, inclusive uma que revertia em benefício do Banco do Brasil, criado em 1812, que instituíra uma “taxa suntuária”, incidente sobre cada carruagem de quatro e duas rodas.⁷ No contexto absolutista da época, dificilmente se poderia pensar em ter o Estado no polo passivo de qualquer demanda, vez que a noção de Estado de Direito somente ingressará, entre nós, a partir da Constituição de 1824.

2.2 CONSTITUIÇÃO DE 1824

A primeira Constituição brasileira, de 1824, ainda no período imperial, não se referiu diretamente a precatórios, contudo inaugurou o conceito da impenhorabilidade dos bens do estado, através do estabelecimento no inciso XV artigo 15 de uma forma ainda rudimentar de proteção à penhora de bens públicos, pela atribuição conferida à Assembleia Geral para regular, administrar e decretar a alienação dos bens nacionais.⁸

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

(...)

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

José Antônio Pimenta Bueno, em sua obra Direito Público brasileiro – análise

⁶ COSTA, Alcides Jorge. História da tributação: do Brasil-Colônia ao Imperial In Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas. Editora Saraiva 2008 p. 63 ; TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

⁷ BALTHAZAR, Ubaldo César. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005. p.73

⁸ BRASIL. Constituição (1824). **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em 22 set. 2022.

da Constituição do Império defende que “a administração dos bens nacionais, o maior ou menor aproveitamento deles, interessa muito assim os serviços, como os recursos públicos, liga-se também a receita e despesa do Estado; e conseqüentemente deve, sem dúvida, ser regulada pela lei, pender da assembleia geral.” Posteriormente divide os bens em quatro domínios: domínio geral da nação, domínio da coroa, domínio público e domínio próprio nacional. O Estado só deve possuir e aproveitar por sua conta como proprietário, aquilo de que ele, a corôa, ou uso público realmente precise: os demais bens devem oportunamente ser alienados em favor da indústria particular, desta forma, lucram os indivíduos e o Estado.⁹

Após a Independência constitui-se, no Brasil, o estado fiscal. A principal característica deste estado consiste em um “novo perfil da receita pública, que passou a se fundar nos empréstimos, autorizados e garantidos pelo legislativo, e principalmente nos tributos”¹⁰ em vez de estar consubstanciada nos ingressos originários do patrimônio do príncipe. Além disso, o tributo deixa de ser cobrado transitoriamente, vinculado a uma determinada necessidade conjuntural (ainda que, às vezes, continuasse sendo cobrado mesmo quando não existia mais necessidade, como se verificou no caso de dotes nupciais), para ser cobrado permanentemente.

A coletânea de Direito Civil do Conselheiro Ribas de 1865 traz no Artigo 1277 a impenhorabilidade dos bens públicos:

Art. 1277 - Não podem ser absolutamente penhorados:
(...)
§ 16.o Os bens do Estado, das províncias e município.¹¹

Augusto Teixeira de Freitas na sua Consolidação das Leis Civis de 1875 caracteriza os bens públicos de acordo com o seu domínio: nacional e particular. O domínio nacional, considerado como domínio da soberania, conforme consta dos artigos 52 a 62.¹²

Art. 52 São do domínio nacional:

⁹ BUENO, Dr. José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analize da constituição do Império**. TypoGraphia, Rio de Janeiro, 1857. p. 101

¹⁰ BALHAZAR, Ubaldo César. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005. p.79

¹¹ RIBAS, Conselheiro Dr. Antônio Joaquim. **CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO PROCESSO CIVIL**. vol. 2. Editora Dias da Silva Junior. Rio de Janeiro, 1879 Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/220533>.> Acesso em 22 set. 2022. p. 377

¹² FREITAS, Augusto Teixeira de. **CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS CIVIS** vol. 1. Editora do Senado Federal. Brasília, 2003 Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496206> >. Acesso em 22 set. 2022. p. 296-313

§ 1.º As cousas do uso publico, como estradas, e ruas publicas; rios navegáveis, e de que se-fazem os navegáveis, se são caudaes, que corraõ em todo o tempo; e igualmente os portos de mar, onde navios costumão ancorar :

§ 2.º As cousas do *dominio do Estado*, como ilhas adjacentes mais chegadas ao território nacional, terrenos de marinhas, mares interiores além do ponto, onde as marinhas terminão; quaesquer accumulações de terras casuaes, ou artificiaes, que assentão sobre o fundo do mar, terras devolutas, minas e terrenos diamantinos, páo-brazil, bens á que não é achado senhorio certo; os do evento; aquelles, cujo dono falleceu sem testamento, não deixando parentes até o décimo gráo segundo Direito Civil; ou com testamento, se os herdeiros repudião a herança; todas as embarcações, que se-perdêrem, e derem á costa nas praias do Império; e seus carregamentos, sendo de inimigos, ou corsários; e os próprios nacionaes:

§ 3.º Os bem da Coroa, á saber: palácios, terrenos nacionaes, e construcções, que pertencem ao Imperador, e á seus successôres.

(...)

Art. 59. São proprios nacionaes os bens como taes incorporados, e assentados nos Livros delles; isto é, os que se-adquirirão para a Fazenda Nacional por algum titulo, ou em virtude de Lei; em cujo numero entrão as fortalezas, fortes, castelios, baluartes, cidadellas, com todos os seus pertences.

Art. 60. Distinguem-se das espécies á cima declaradas os bens provinciaes, cuja administração é regulada pelas Assembléas Legislativas das Províncias.

Art. 61. Distinguem-se igualmente os bens municipaes, cuja administração, e conservação, pertence ás Câmaras das Cidades, e Villas; tanto os próprios do seu patrimônio, como os do uso comum dos moradores.

O Curso de Direito Civil Brasileiro do Conselheiro Ribas de 1880 é "praticamente a primeira obra a realizar a sistematização do Direito Civil em nosso país (...). Em sua obra, marcada pelo caráter erudito e humanista, refletem-se e confluem as correntes doutrinárias mais importantes do pensamento jurídico do século XIX". Conselheiro Ribas ensina que "as pessoas jurídicas públicas, ou de existência necessária, segundo a frase de Savigny, são ao mesmo tempo conectividades políticas ou administrativas permanentes, cuja constituição se prende à ordem social e ao fim do Estado, a saber, a nação, as provinciais e os municípios. Cada uma destas entidades, porém, possuem bens de duas ordens: - uns se ligam aos seus fins, como conectividades políticas ou administrativas, e nesta qualidade são por elas geridos, outros lhes pertencem, na qualidade de meras pessoas jurídicas. Os primeiros constituem o seu domínio publico (no sentido restrito), os segundos o seu domínio privado. O domínio público da nação, das províncias e dos municípios compreende os bens destinados ao uso comum dos cidadãos, destino que é absolutamente incompatível com o da apropriação particular; pelo que estão fora do comércio, e são imprescritíveis".¹³

Os estudos de Direito Administrativo de Vicente Pereira do Rego ensinam que

¹³ RIBAS, Conselheiro Dr. Antonio Joaquim. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. B.L. Garnier. Rio de Janeiro, 1880. tomo II Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518691> Acesso em 22 set. 2022. p. 292

o termo domínio veio da forma como o Direito Público chamava as terras e outros bens pertencentes a coroa antes da Revolução Francesa. Passou então a definir a separação do patrimônio do príncipe e patrimônio do Estado. A alienação de bens que na França só pode ser realizado em hasta pública e mediante concorrência, porém aqui no Brasil para ser realizada necessita da anuência por ato legislativo da Assembleia Geral, da mesma forma que a venda de diamantes, vasos de guerra e de transporte incapaz de navegar. Os procuradores fiscais já propuseram melhoramentos nessa forma de administração e arrecadação relacionadas aos bens nacionais.¹⁴

Os ensaios sobre Direito Administrativo de 1862, escritos por Paulino Soares de Sousa, conhecido como Visconde de Uruguai, explicam assim o contencioso administrativo no tocante aos negócios da Fazenda:¹⁵

O nosso contencioso administrativo tem apenas alguns vislumbres de desenvolvimento e de regularidade no tocante aos negócios da Fazenda. Na Monarchia Portuguesa absoluta, a qual vivemos sujeitos até a independência, não era conhecido o contencioso administrativo de hoje. Nem era necessario. Pela sua fôrma de governo absorvia o Executivo em si todos os poderes, ou, para melhor dizer, havia um só. Podia o Rei avocar as causas que pendião perante juizes e Tribunaes judiciaes, e provêr como entendesse conveniente. Nem qualquer autoridade ia ou podia ir de encontro ao que o Governo julgasse de interesse publico. Tinha este muitos meios para a fazer embicar no caminho que convinha, e era tão forte que não podia ser, e não era contrariado.

Este poder do rei de avocar as causas foi extinto nos primeiros anos do Brasil Império pelo artigo 179 XII da Constituição de 1824:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
(...)
XII. Será mantida a independencia do Poder Judicial. Nenhuma Autoridade poderá avocar as Causas pendentes, sustal-as, ou fazer reviver os Processos findos.

Visconde de Uruguai comenta sobre a forma como a Fazenda Nacional ingressa nas ações:

¹⁴ REGO, Dr. Vicente Pereira do. **Direito Administrativo Brasileiro comparado com o Direito Administrativo Francez**. Typographia Universal, Recife, 1857. p. 372

¹⁵ URUGUAI, Paulino Soares de Souze Visconde de. **Ensaio sobre Direito Administrativo**. Typographia Universal, Rio de Janeiro, 1862. Tomo I p. 135

“Assim todas as causas civeis da Fazenda Nacional, em que ela. for interessada, por qualquer modo, e em que, por conseguinte, houverem de intervir seus procuradores, como autores, réos, assistentes e oppoentes são processadas e julgadas em primeira instância no Juizo privativo dos feitos da Fazenda, e em segunda nas Relações. Finalmente, como administrador, o Estado (...) tem de absorver ou modificar necessariamente certos direitos e certos interesses individuais, sacrificando-os aos gerais.”¹⁶

A proteção constitucional dos bens públicos a época alcançava apenas os bens nacionais.

2.3 CONSTITUIÇÃO DE 1891

A primeira constituição do Brasil republicano não trouxe ainda norma com referência direta a precatórios. Contudo, a referida Carta estabeleceu, no artigo 6º a possibilidade de intervenção federal para “assegurar a execução das leis e sentenças federais”.

Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

(...)

IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.¹⁷

Em relação a este período histórico, destaca-se, também, a aprovação da consolidação das Leis referentes à Justiça Federal, pelo artigo 41 do Decreto n. 3.084 de 1898, que dispunha, dentre outros temas, sobre o pagamento mediante expedição de “precatória”¹⁸

Art. 41. Sendo a Fazenda condemnada por sentença a algum pagamento, estão livres de penhora os bens nacionaes, os quaes não podem ser alienados sinão por acto legislativo. A sentença será executada, depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, si este não lhe offerecer embargos, expedindo o juiz precatoria ao Thesouro para effectuar-se o pagamento.

Salienta-se que tal sistemática apenas abrangia a execução em face da Fazenda Nacional, uma vez que, à época, sob a égide da Constituição de 1891, era

¹⁶ URUGUAI, Paulino Soares de Souze Visconde de. **Ensaio sobre Direito Administrativo**. Typographia Universal, Rio de Janeiro, 1862. Tomo I p. 86

¹⁷ BRASIL. Constituição (1891). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1891** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm >

¹⁸ BRASIL. **Decreto 3084 de 5 de novembro de 1898**. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3084-5-novembro-1898-509270-consolidacao-pe.pdf> >. Acesso em 28 set. 2022.

competência estadual legislar sobre processo, o que pulverizou as formas de pagamento das dívidas dos Estados.

O artigo 34 da Constituição de 1891 aperfeiçoou a redação dos dispositivos referentes à matéria financeira:

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

- 1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;
- 2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito;
- 3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;

Posteriormente com a reforma de 1926, o § 1º, do artigo 34 instituiu o princípio da exclusividade da lei orçamentária, antes inexistente como norma jurídica, que impede que a lei orçamentária contenha matéria estranha à programação da receita e da despesa do Poder Público, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de crédito.

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

§ 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas á previsão da receita e á despesa fixada para os serviços anteriormente creados. Não se incluem nessa proibição:

- a) a autorização para abertura de creditos suplementares e para operações de credito como antecipação da Receita;
- b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o deficit.

§ 2º É vedado ao Congresso conceder creditos illimitados.

Porém “não havia regra atinente à ordem de pagamento das precatórias, não existindo nenhum critério de preferência”. Ademais, qualquer autoridade administrativa poderia ordenar a liberação de valores para efetuar os pagamentos, desde o presidente até ministros e tribunais de contas. Destarte, restava o pagamento à mercê de conchavos políticos e apadrinhamentos, dependendo da boa vontade do Legislativo em abrir o crédito e do Executivo em efetivá-lo.

Segundo ensina Victor Nunes Leal, neste período vicejava no Brasil o coronelismo, que é um sistema de reciprocidade que tem “de um lado, os chefes municipais e os *coronéis*, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. É claro, portanto, que os dois aspectos — o prestígio próprio dos “coronéis” e o prestígio de empréstimo que o Poder Público lhes outorga — são

mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a liderança do “coronel”, firmada na estrutura agrária do país, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do “coronel” ficaria sensivelmente diminuída”¹⁹. Raymundo Faoro confirma que “nesse esquema da supremacia estadual e da eleição sancionadora se insere o coronelismo. Ele se irmana à oligarquia das unidades federadas, num recíproco jogo de interações ativas”.²⁰

Criou-se assim um cenário propício para o desenvolvimento da advocacia administrativa, do tráfico de influência e da corrupção, que impedia qualquer eventual pretensão de isonomia entre os credores da Fazenda Pública.²¹

Segundo Geraldo Ataliba, a precariedade da legislação da época era consequência da pouca firmeza de ideias e imprecisão de conceitos revelada por Carlos Maximiliano ao discorrer: “há a dívida flutuante, que é a de mais remota origem e contraída por breve tempo, a fim de fazer face a despesas regulares acrescidas antes da entrada da receita correspondente. Constitui, apenas, antecipação de receita, simples correspondente de tesouraria, não propriamente um empréstimo. Contraindo-se, por meio de contas-correntes bancárias, e letras ou bônus do Tesouro, quase sempre resgatados dentro do exercício financeiro. Quando isto não se realiza, incorpora-se na classe de dívida consolidada ou fundada, que é contraída a prazo longo e às vezes indeterminado, sujeita a certa sistematização, e goza, para o seu serviço de providência constante no orçamento geral da República”.²²

Estava claro que eram necessários mais avanços nesse instituto, face a incerteza de pagamento e satisfação do credor da Fazenda Pública.

2.4 CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Constituição de 1934 trouxe regras objetivas de pagamento de débitos públicos reconhecidos judicialmente. O constituinte de 1934 implementou solução para garantir o direito subjetivo decorrente de sentenças judiciais, porém somente para a fazenda federal, como se deduz da norma legal:

¹⁹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7a. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 1986. p. 34.

²⁰ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 746

²¹ MOREIRA, Egon Bockmann. et al. **Precatórios: O Seu Novo Regime Jurídico**. 4a.ed. 2022 São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-1.2.

²² MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira** vol. II Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro pág 133 apud Ataliba, Geraldo – Empréstimos Públicos e seu regime único. p. 123.

Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único. Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.²³

Pontes de Miranda cita o quão caótico e imoral era o pagamento das dívidas passivas da Fazenda Pública advindas de sentença condenatória até o advento da Constituição de 1934. Imperava uma das formas de advocacia administrativa, em que um enxame de pessoas prestigiadas e ávidas do recebimento de comissões rondavam os corredores das repartições fiscais²⁴.

Sobre essa situação Castro Nunes comentou

“É uma medida moralizadora, disse eu referindo-me ao anteprojeto do Itamaraty, de onde passou a Constituição de 34, visando com base em antecedentes conhecidos, coibir a advocacia administrativa que se desenvolvia no antigo Congresso para obtenção de créditos destinados ao cumprimento de sentenças judiciais. Não raro, deputados levaram o seu desembarço ao ponto de obstruírem o crédito solicitado, entrando no exame das sentenças, prática viciosa de que dá notícia o Sr. Carlos Maximiliano no seguinte comentário: “Este (o Congresso), provocado por proposta de um dos seus membros ou por mensagem do Executivo a votar verba para o cumprimento de sentença, examinava os fundamentos desta e, se lhe não agradava, negava o crédito solicitado. Assim se sobrepunha um julgamento político ao Judiciário; era um poder exautorado no exercício de suas funções.”²⁵

Acrescentou que o crédito ou verba orçamentária terá de ser global para a liquidação das sentenças em cada exercício, subordinada a ordem de apresentação dos precatórios e cuja fiscalização deverá ser confiada à alta autoridade do presidente do Tribunal supremo da nação, a quem caberá expedir as ordens de pagamento dentro das forças de crédito consignado ou ordenar o sequestro da importância necessária, se houver reclamação sobre a precedência. Nesta constituição estava também prevista situação de intervenção federal nos estados

²³ BRASIL. Constituição (1934). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**. Disponível em: < [http://www.- planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 01 set. 2022.

²⁴ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes,. **Comentários a Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos Potengi, 1938. Tomo III p. 44.

²⁵ NUNES, Castro. **Da fazenda pública em Juízo**. Livraria Freitas Bastos.,S.A.1.ed São Paulo, 1950. p. 229.

Art 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:

(...)

VII - para a execução de ordens e decisões dos Juizes e Tribunais federais.

§ 5º - Na espécie do nº VII, e também para garantir o livre exercício do Poder Judiciário local, a intervenção será requisitada ao Presidente da República pela Corte Suprema ou pelo Tribunal de Justiça Eleitoral, conforme o caso, podendo o requisitante comissionar o Juiz que torne efetiva ou fiscalize a execução da ordem ou decisão.

Geraldo Ataliba ensina que o sistema adotado no Brasil a partir de 1934, criado por inspiração de Themístocles Cavalcanti, é digno de orgulho devido às amplas garantias dadas ao credor do Estado, ausentes em outros sistemas jurídicos²⁶. Sob este aspecto, o Brasil pode oferecer, ao resto do mundo, exemplar tentativa de solução satisfatória dos direitos de terceiros contra o Estado, em matéria patrimonial.

2.5 CONSTITUIÇÃO DE 1937

A Constituição de 1937 mudou a localização do artigo que trata dos precatórios para o capítulo do Judiciário²⁷ e deu uma roupagem mais orçamentária para o artigo dos precatórios, porém se atrapalha ao usar o termo precatória (feminino) em um retorno às origens.

Art 95 - os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentenças judiciais, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.

Parágrafo único - **As verbas orçamentárias e os créditos votados** para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária, pela Fazenda federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Vladimir Carvalho ensina que apesar da Constituição de 1937 usar a forma feminina “precatória”, já estava firmada a distinção do uso da palavra precatório masculina para meio de requisição de pagamento proveniente de sentença judicial e a forma feminina para o sentido mais amplo de requisição de cumprimento de ato processual fora da jurisdição do juiz. Assim, a precatória é de juiz para juiz de categoria igual, e precatório é de juiz para tribunal que lhe é superior. A precatória contém um

²⁶ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973. p. 231.

²⁷ NUNES, Castro. **Da fazenda pública em Juízo**. Livraria Freitas Bastos., S.A. 1.ed São Paulo, 1950. p. 228.

pedido, que uma vez cumprida, deve retornar ao juízo deprecante, porém o precatório contém uma requisição de pagamento que cumpre sua função sem nunca mais retornar.²⁸

Pontes de Miranda assegura que a aplicação do artigo 95º concorreu enormemente para a moralização da administração pública no Brasil,

“é o preceito constitucional contra a advocacia administrativa. A infração dêle é suficiente para o processo por crime de responsabilidade e, talvez comum do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos altos funcionários federais. As Constituições estaduais andariam certamente reproduzindo-o. Não digamos que seja perfeito. Reconheçamos-lhe a juridicidade e a eticidade dos seus propósitos. Desde que é condenada, por sentença judiciária, a Fazenda Federal (aliás, não só por sentença judiciária *federal* pode a Fazenda Federal ser condenada), a parte pede o precatório e o apresenta. O texto constitucional é explícito: o Tesouro Federal não pode efetuar pagamento, sem que obedeça, inexcetavelmente, à ordem de apresentação dos precatórios, um a um, por todo o crédito respectivo. Não há sofisma que se possa insinuar em letra tão clara; e o art. 95 não se dirige só ao Poder Executivo, não é norma dirigida exclusivamente às autoridades administrativas, é, também, limitação ao poder da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, quando esse tenha de funcionar: veda-se-lhes a designação de caso ou de pessoas nas verbas legais”²⁹

E continua explicando quem pode emanar ordens de pagamento:

“Só o presidente do Supremo Tribunal Federal é constitucionalmente autorizado a expedir ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, responsável pela execução dessa parte, importantíssima, do art. 95 e do seu parágrafo. Nenhuma atribuição de ordenar pagamento possuem, em se tratando de sentenças judiciárias, o Presidente da República, os Ministros de Estado, o Tribunal de Contas, ou qualquer autoridade administrativa. O parágrafo único previu a preterição da precedência, autorizando o presidente do Supremo Tribunal Federal a medida inédita no direito constitucional: o sequestro da quantia no cofre dos depósitos públicos. Votada verba legal para pagamento de sentenças judiciárias, o que só se faz em globo, o depósito público é que guarda as quantias. A permanência noutras repartições, quaisquer que sejam, implica figura penal.”

O instituto do precatório nesse momento já mostrava avanços: a ordem de pagamentos já estava positivada em lei e já havia um método para que o pagamento seja executado, porém não havia certeza do pagamento para o Credor.

2.6 CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1939

O livro VIII reservado às execuções do título III, que trata das execuções por

²⁸ CARVALHO, Vladimir. **Iniciação ao Estudo do precatório**. Separata da Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, ano 19, n 76, out-dez 1982. p. 325.

²⁹ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes,. **Comentários a Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos Potengi, 1938. Tomo III p. 45.

quantia certa, do código de Processo Civil de 1939, traz um normativo atualizado e de acordo com a Constituição de 1937 para o ponto de vista processual.³⁰

“Art. 918. Na execução por quantia certa, o devedor será citado para, em vinte e quatro (24) horas, contadas da citação, pagar, ou nomear bens a penhora, sob pena de serem penhorados os que se lhe encontrarem.

Parágrafo único. Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as requisições e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados áquele fim.

As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Caberá ao presidente do Tribunal de Apelação, ou do Supremo Tribunal Federal, se a execução fôr contra a Fazenda Nacional, expedir as ordens de pagamento, dentro das fôrças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência autorizar o sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador Geral.”

Pontes de Miranda comenta sobre esse artigo que

“Os bens da Fazenda Pública estão imunes a penhora. O fundamento não é serem tais bens do próprio Estado, pois a penhora dos bens do Estado apenas continuaria, em certa direção do individualismo político liberal, a submissão do Estado à sua própria justiça. A imunidade, de origem despótica, sacral, continuou, sob o Estado Democrático, com conteúdo mudado: imunidade dos bens públicos (mais ou menos comuns). O art. 918, parágrafo único, supõe a impenhorabilidade dos bens do Estado e constitui solução técnica, que nos vem da Constituição de 1934, em cuja assembleia Constituinte o assunto foi discutido e atendeu a certa pressão da opinião pública. O Estado está sujeito à liquidação; não está a penhora. Tal corte do processo executivo, por motivo, a *parte subiect*, não faz a espécie identificar-se com a do art. 917, parágrafo único, nem com a suspensão dos arts. 892 e 893. Alguma coisa da segunda fase fica ligada à liquidação, se houve: o parágrafo único do art. 918 é sinal disso. *Só não se fazem a penhora e o que lhe é consequente ou a suporia feita*. Portanto: o Estado é citado para pagar e apresentar embargos do executado, se entende fazê-lo”³¹

Pontes de Miranda prossegue relatando que a solução técnica constitucional só viria no artigo 204 da Constituição de 1946.

³⁰ BRASIL. **Código de Processo Civil de 1939**. Planalto. Disponível em < http://www.planalto.gov.-br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm >. Acesso em 24 set 2022.

³¹ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista Forense, 1961. tomo XIII. p.189-190.

2.7 CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946 apresentou poucas mudanças de redação nos artigos relacionados a precatórios.

Art 204 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

Parágrafo único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito

Castro Nunes ressalta que o rito de cumprimento das sentenças condenatórias da Fazenda Pública sob a forma de requisição de pagamento manteve em linhas gerais o que estava disposto na Constituição de 1934 e que transitou pelo Ato Institucional de 1937. Porém houve um reposicionamento do artigo à sua localização anterior no capítulo das Disposições Gerais, a inclusão do regime para os estados e municípios, bem como a citação aos tribunais adequados segundo a competência para causas fazendária em cada ente.³²

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil destaca que todo o poder emana do povo, conclui-se que o direito brasileiro tem sua criação eminentemente democrática, ainda que na forma representada. Neste sentido, Ruy Cirne Lima refere que a atuação do Estado se funda na ordem jurídica, de modo que, em contraponto ao arbítrio, o Estado é consequência do Direito, ao qual se subordina.³³

Como bem afirma Ruy Cirne Lima, que o conceito de domínio público e patrimônio administrativo excede ao da propriedade pública e que, além dos bens do domínio nacional, ainda outros podem e devem classificar-se como tais.³⁴

No Brasil, antes do Código Civil, a prescrição ordinária das dívidas ativas da Fazenda nacional era de quarenta anos e, após o Código Civil, sustentava Clóvis Bevilacqua sua imprescritibilidade, deduzida da inalienabilidade dos bens públicos.

³² NUNES, Castro. **Da fazenda pública em Juízo**. 1.ed São Paulo: Livraria Freitas Bastos., S.A, 1950. p. 228.

³³ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. Sao Paulo : Malheiros, 2007. 589 p. 32.

³⁴ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 189.

Porém este argumento não merece acolhida. Como mostrou Ruy Cirne Lima, a razão principal de não haver vingado foi a de que a inalienabilidade dos bens públicos não é absoluta: “A alienabilidade dos bens públicos é em si mesma, mera decorrência do regime político: no nosso direito antigo, exprimia a condição da cidade relativamente ao monarca, quanto à disposição dos *bona publica urbanos*; no direito atual, a condição do Poder Executivo relativamente ao Legislativo, quanto à disposição dos bens que integram o domínio nacional.”³⁵ E podendo ser afastada por lei da órbita da pessoa administrativa a que pertençam.

E, em se tratando de prescrição, somente à lei federal cabe dispor sobre ela. Assim, a imprescritibilidade é consequência da inexistência de lei que regula e estabelece a prescrição de direitos da União, dos Estados e Municípios.³⁶

Quanto a impenhorabilidade do domínio público e do patrimônio administrativo se fundamenta no “conceito moderno de Estado que não comporta que o interesse patrimonial de um cidadão determine a apreensão e a alienação de bens aplicados ao proveito comum da coletividade. Tal impenhorabilidade, quanto aos bens públicos, não é, entretanto – nem conviria que fosse – absoluta”. Nos casos em que o ente estatal tiver que ressarcir o seu credor, se conjugará uma modalidade especial de sequestro, que é o próprio regime de precatório, usado nas execuções da Fazenda Pública.³⁷

Pontes de Miranda assegura que a aplicação do artigo 204º concorreu enormemente para a moralização da administração pública no Brasil,

“é o princípio constitucional contra uma das formas mais correntes da advocacia administrativa. A infração dele é suficiente para o processo por crime de responsabilidade e, talvez comum do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos altos funcionários públicos. Não somente concerne à Fazenda Federal. As Constituições estaduais já não precisam, como antes, reproduzi-lo. Não digamos que seja perfeito. Reconheçamos-lhe a juridicidade e a eticidade dos seus propósitos. Desde que é condenada, por sentença judiciária, a Fazenda Federal (aliás, não só por sentença judiciária *federal* pode a Fazenda Federal ser condenada), a parte pede o precatório e o apresenta. O texto constitucional é explícito: o Tesouro Federal não pode efetuar pagamento, sem que obedeça, inexcetavelmente, à ordem de apresentação dos precatórios, um a um, por todo o crédito respectivo. Não há sofisma que se possa insinuar em letra tão clara; e o art. 204 não se dirige só ao Poder Executivo, não é norma dirigida exclusivamente às autoridades administrativas, é, também, limitação ao poder da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: veda-se-lhes a designação de caso ou de pessoas nas

³⁵ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 197.

³⁶ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 198.

³⁷ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 199.

verbas legais, bem como edição de regras jurídicas que permitem exceções ou prioridades contrárias à ordem de apresentação dos precatórios.”³⁸

E continua explicando quem pode emanar ordens de pagamento:

“Só o presidente do Tribunal Federal de Recursos ou o presidente do Tribunal de Justiça, conforme o caso, é constitucionalmente autorizado a expedir ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e responsável pela execução dessa parte, importantíssima, do art. 204 e do seu parágrafo. Nenhuma atribuição de ordenar pagamento possuem, em se tratando de sentenças judiciais, o Presidente da República, os Ministros de Estado, o Tribunal de Contas, ou qualquer autoridade administrativa. O parágrafo único previu a preterição da precedência, autorizando o presidente do Tribunal Federal de Recursos ou o presidente do Tribunal de Justiça a medida inédita no direito constitucional: o sequestro da quantia no cofre dos depósitos públicos. Voltada verba legal para pagamento de sentenças judiciais, o que só se faz em globo, o depósito público é que guarda as quantias. A permanência noutras repartições, quaisquer que sejam, implica figura penal. O presidente do Tribunal de Justiça é que autoriza os pagamentos municipais.”

O instituto do precatório que era somente federal, agora passa a ser adotado nos estados e municípios sem alterações nas suas competências. Avança-se na uniformidade de procedimentos, mas não havia ainda certeza do pagamento para o Credor.

2.8 LEI 4320/1964

A lei 4320/1964 estabelece regras gerais de Direito Financeiro orientadoras da elaboração de orçamentos e balanços, bem como ao controle destes instrumentos de contas públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Houve uma polêmica à época de sua edição se vincularia apenas a União. A resolução dessa polêmica, se deu pela interpretação do termo “normas gerais” previsto no art 5º. XV da Constituição de 1946, que conferia competência à União para legislar sobre

b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário;

Como a lei, de fato, tratava de criar critérios uniformes e, ao mesmo tempo, preservar o federalismo, foi desfeita a polêmica. O que aconteceu com as normas gerais de Direito Tributário foi a recepção delas, pela Constituição de 1967, como se veiculadas por lei complementar, espécie normativa nova. As normas gerais de Di-

³⁸ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes., **Comentários a Constituição de 1946**. Max Limonad, São Paulo, 1953. v.5 p. 305.

reito Tributário puderam ser veiculadas, ainda, por lei aprovada mediante o processo legislativo ordinário até a entrada em vigor da Constituição de 1988.

Assim não poderá ser efetuada despesa sem que exista receita suficiente para sua cobertura ou sem que exista dotação correspondente para que possa ser contabilizada. Daí a razão por que devem os precatórios ser apresentados para inclusão no orçamento do exercício seguinte. Trata-se de critério de controle dos gastos públicos, em observância ao princípio da legalidade.

O artigo 67 apresenta a regra geral dos precatórios que foi recepcionada pela Constituição Federal vigente.

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para êsse fim.

Geraldo Ataliba critica a redação da lei 4.320 por ser “mal redigida, defeituosa, lacunosa, cientificamente deficiente e eivada de meias verdades financeiras no que concerne a dívida flutuante.”

Art. 92. A dívida flutuante compreende:
I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
II - os serviços da dívida a pagar;
III - os depósitos;
IV - os débitos de tesouraria.

Porém vem a reconhecer que a lei foi mais feliz na redação legal do artigo 98 quando conceitua dívida fundada associando a investimentos com melhoria de serviços, ereção de obras e ampliação do patrimônio público, porém independente do prazo de exigibilidade.³⁹

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Segundo Aliomar Baleeiro, dívida flutuante é aquela que segundo o critério do tempo de duração do empréstimo ou o prazo até seu pagamento é considerado breve, como meses ou um ano no máximo. Mas considera que esse critério é puramen-

³⁹ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu regime único**. p. 135-139.

te arbitrário. Assim, é preferível considerar a dívida flutuante aquela utilizada para antecipação de receitas esperadas.⁴⁰

A dívida fundada por sua vez é caracterizada pela sua estabilidade, não varia ao sabor da cadência das receitas e despesas. É contraída a prazos muito longos, ou até sem prazo definido. O não pagamento da dívida fundada por dois anos é motivo de intervenção federal nos Estados desde a primeira Constituição Republicana.⁴¹

2.9 CONSTITUIÇÃO DE 1967

A constituição de 1967 incluiu “entidades de direito público”, expandido o rol de devedores passíveis de execução por precatório, bem como trouxe o dever de inclusão da verba necessária ao pagamento pelo ente público.

(...)

Art 112 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão executiva determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.⁴²

A falta de pagamento da dívida fundada por mais de dois anos continua sendo um dos motivos para intervenção federal nos Estados (art. 10º V a). Com a nova alínea c, essa intervenção também poderá ocorrer na hipótese do estado adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei. (art. 10º V c).⁴³

⁴⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.p. 483.

⁴¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Financeiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2020. p.143

⁴² BRASIL. Constituição (1967). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 set. 2022.

⁴³ JACQUES, Paulino. **A Constituição do Brasil Explicada**. Rio de Janeiro: Forense,1967. p. 20

Art 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para:

V - reorganizar as finanças do Estado que:

a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;

(...)

c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei;

Pontes de Miranda complementa seus comentários feitos a Constituição de 1946 quanto as partes adicionadas:⁴⁴

(...) Se num dos orçamentos estatais se previu pagamento quanto a sentenças contra autarquias, ou empresas, dá-se o mesmo.

O presidente do tribunal estadual é que autoriza os pagamentos estaduais e municipais, se a decisão não foi de juiz ou tribunal federal. O art. 112 não previu a hipótese de ter transitado em julgado a decisão proferida por algum juiz singular. Daí surgir a questão: a) pode ele determinar o pagamento, ou b) a despeito de não ter havido recurso, há de oficiar ao presidente do tribunal que teria de conhecer do recurso ordinário, se tivesse havido, ou se dele houvesse pedido conhecer. A solução a) é a acertada.

Dever de inclusão da verba necessária ao pagamento – O art. 112 § 1º da Constituição de 1967 cria o dever de inclusão no orçamento da verba para o pagamento dos débitos constantes das cartas precatórias, apresentadas até 1º de julho. O dever é do Presidente da República, do Governador do Estado-membro ou do Prefeito. Se não o faz, comete crime de responsabilidade. A despeito do art. 67 e § 1º E 2º, há a providência constante do § 3º.

STF enfrentou o problema da atualização dos precatórios com cláusula de escala móvel em vários julgados. Por exemplo, no RE 117838 / SP, não permitindo a correção dos valores a receber, decorrente da necessidade de liquidez e certeza das estipulações inscritas no orçamento.

Precatório. Conversão do cálculo em valores correspondentes às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Contrariedade do disposto no art. 117, § 1º, da Constituição de 1967, de cujo preceito decorre a necessidade de liquidez e de certeza das estipulações inscritas no orçamento. Recurso Extraordinário provido⁴⁵

A tendência generalizada era de admitir a inclusão de cláusula de correção monetária no precatório. Conforme tal orientação (RTJSP, 68:67, 70:236, 74:217). No mesmo sentido a CGJ/SP editou o provimento 3 de 26/2/1982⁴⁶. O Tjsp confirma tal entendimento, legalizando a expedição de ofício requisitório em ORTN (RTJSP 86:88). Tais ofícios requisitórios com a inclusão da cláusula de correção monetária

⁴⁴ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1967. tomo 3. p.619-622.

⁴⁵ BRASIL. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 117838/SP**. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur147525/false> >. Acesso em 28 set 2022.

⁴⁶ BRASIL. **Provimento 3/82 do Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://circuloregistrat.com.br/wp-content/uploads/2011/05/cgj-provimento-03-1982.pdf> Acesso em 22 set. 2022.

eram baseados na época em ORTNs, sendo natural que ainda ocorram com novas indexações criadas. Contra essa orientação, manifestou-se o Min. Cordeiro Guerra na qualidade de presidente do STF, em despacho no Ac. 278-8-MT (Execução), que indeferiu a expedição de precatório em ORTN (DJU, 16/abril/1984, p. 5749).⁴⁷

O dever de inclusão dos verbas nos orçamentos públicos dos diversos entes para pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, aliado ao artigo 10 que previa intervenção nos estados em caso de não pagamento, poderia indicar que dias melhores viriam para os credores de precatórios.

2.10 CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973

O Código de Processo Civil de 1973 reserva os artigos 730º e 731º para disciplinar a execução contra a Fazenda Pública:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

Pontes de Miranda chama a atenção que a grafia desses artigos não faz referência se a ação executiva é de título judicial ou extrajudicial. No CPC de 1939, o artigo 918º restringia aos pagamentos devidos em virtude de sentença. Como não havia e não há no texto constitucional essa restrição, foi acertado que o Código de 1973 não se referisse à origem da dívida da Fazenda Pública.

Celso Neves ensina que

“no código de 1939 não havia disciplina específica das execuções contra a Fazenda Pública, limitando-se o legislador ao texto do parágrafo único do art. 918º, restrito aos casos de pagamento devidos em virtude de sentença. Quanto aos títulos extrajudiciais, dotados de executividade, cabia-lhes a ação executiva do art. 298, eliminada no sistema do Código de 1973. (...) No código de 1973, eliminada a ação executiva e unificada a via executória, já agora hábil tanto para os casos de sentença condenatória quanto para os de títulos extrajudiciais dotados de executividade, a disciplina do art. 730º atende às particularidades de um processo executório em que não pode ha-

⁴⁷ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 185.

ver a penhora de bens sobre os quais verse a atividade *juris-satisfativa* que lhe é própria.”⁴⁸

Em realidade, os pagamentos dos precatórios, devem ser feitos, mantendo-se a ordem de recebimento dos mesmos (CF de 1969, art. 117 caput; CPC/73 art. 730, II) que, a isso, são numerados e atendidos em ordem crescente. Em consequência, a quem preterido no direito de preferência em receber a quantia requisitada facultase requerer, ao presidente do tribunal, que se expeça ordem de sequestro da importância necessária para satisfazer o débito, providência que poderá ser adotada, ouvido o ministério público (CF de 1969, art. 117, § 2º e CPC/73, art 731. Dá-se ao credor, assim, meio eficaz de defender seu direito em caso de preterição.⁴⁹

Amílcar de Castro clarifica os passos para esse pagamento ocorrer:

Enquanto vigente o art 918º, parágrafo único do Código anterior, cabia a requisição ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, quando fosse condenada a Fazenda Nacional, mas após a vigência do art. 112 § 2º, da Constituição de 1967, reproduzido pelo art. 117 da Constituição de 1969, começou a entender-se que pelas condenações da Fazenda Nacional, em regra, compete a requisição ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos. E o Presidente do Supremo Tribunal Federal só requisita o pagamento nas causas de competência originária desse Tribunal, tal como dispõe o art. 331 de seu Regimento Interno.

Amílcar de Castro faz uma ressalva importante da forma como o sequestro deve ocorrer, para garantir que a ordenação correta seja restabelecida:

Se, por qualquer motivo, algum credor for preterido em seu direito de precedência, poderá requerer, conforme a hipótese, ao presidente do Tribunal competente, sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo. Nesse caso, sequestradas serão as quantias recebidas indevidamente pelos credores que não tinham precedência ao requerente, e não bens públicos, ou as rendas da Fazenda devedora. A autorização desse sequestro depende de prévia audiência do Ministério Público.⁵⁰

E na sequência explica a razão para o procedimento ser dessa forma:

Por dois motivos não se deve entender que possam ser sequestrados, por força do art. 731, dinheiro, rendas ou bens públicos, à primeira porque tais bens, no sistema do Código, são absolutamente impenhoráveis, e à segunda porque, se a ordem de pagamento foi expedida por engano pelo chefe do Poder Judiciário, não pode responder por esse engano a Fazenda devedora.⁵¹

⁴⁸ NEVES, Celso. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Forense, 1975 Vol. VII p. 166.

⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição Brasileira de 1967**. São Paulo: Saraiva, 1977 3.ed. p. 467.

⁵⁰ CASTRO, Amílcar de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 1976. p. 372-373.

A impenhorabilidade pelo ponto de vista do Código de Processo Civil de 1973 foi tratada pelo professor Celso Neves nos seus Comentários ao Código de Processo Civil:

A Constituição vigente estabelece, em seu art. 117, a disciplina fundamental da matéria, calcada no pressuposto, de lege lata, da imunidade dos bens da Fazenda Pública à penhora, em princípio eliminável, mantido, todavia, como solução de técnica legislativa. Não há, pois, como pensar-se em penhora, nas execuções contra qualquer das pessoas jurídicas de direito público interno, razão essa que determina a disciplina especial em exame, da execução contra a Fazenda Pública.⁵²

A lei que tinha vigência nessa época e garantia a inalienabilidade dos bens públicos era o Código Civil de 1916 (Lei 3.071 de 1º de janeiro de 1916), por força dos artigos 65º a 67º :

Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 66. Os bens públicos são:

I. Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças.

II. Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

III. Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

Professor Amílcar de Castro infere que “a alienação judicial está para a alienação extrajudicial como a espécie para o gênero, e por isso mesmo o que é inalienável é naturalmente impenhorável, seja qual for a força por que se impunha a inalienabilidade.”⁵³

Em resumo, as verbas orçamentárias e créditos votados para os pagamentos dos débitos da Fazenda Pública Nacional ficam consignadas aos tribunais federais. Da mesma forma, para os débitos que envolvam Fazendas Públicas estaduais e municipais ficam consignados aos tribunais estaduais. Os valores ficam recolhidas ao cofre de depósitos públicos, federal ou estadual de acordo com a Fazenda Pública condenada. Cabe aos presidentes desses tribunais, expedir as ordens de pagamen-

⁵¹ CASTRO, Amílcar de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 1976. p. 373.

⁵² NEVES, Celso. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Forense, 1975 Vol. VII p. 167.

⁵³ CASTRO, Amílcar de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 1976. p. 196.

to, dentro das forças do depósito, respeitando a) a ordem em que foram apresentadas as requisições; e b) por conta dos créditos respectivos, mas inominados no orçamento.⁵⁴

2.11 CONSTITUIÇÃO DE 1988

O texto do artigo 100 inovou em relação à constituição de 1967 ao definir distinção entre os créditos alimentícios e os não-alimentares.

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, 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.

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Um regime de parcelamento dos precatórios foi previsto pelo artigo 33 da ADCT, junto com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que estabeleceu que os precatórios não pagos dentro do prazo constitucional, poderiam ser pagos, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989.

ADCT Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho comenta que esse artigo permite, por decisão do poder executivo, a ser emitida em até 180 dias da promulgação da Constitui-

⁵⁴ CASTRO, Amílcar de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 1976. p. 371.

ção, que o saldo pendente de pagamento seja parcelado em no máximo oito parcelas anuais. Se não ocorrer o pagamento de qualquer parcela na data do seu vencimento, haverá a violação da norma constitucional. A consequência será o devedor perder o direito ao parcelamento, a aplicação consequente do artº 100 e parágrafos com o pagamento integral do saldo na ordem cronológica. O parcelamento já significa um grave sacrifício para os credores do Poder Público, enquanto para esse se caracteriza um favorecimento extraordinário. O parágrafo único ainda poderia, em caso de não pagamento das parcelas no vencimento, constituir flagrante abuso, com o desvio de recursos para finalidades que não abrange a norma constitucional.⁵⁵

O eminente jurista Alfredo Buzaid, ex-Ministro da Justiça do Período Médici, autor do CPC de 1973 e ex-Ministro do STF, escreveu um artigo onde apresenta magistralmente uma flagrante contradição entre os arts. 182, § 3.º, da CF e este artigo 33 do “Ato das disposições transitórias”, “o primeiro estabelece que as desapropriações serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; o segundo protraí até oito anos o pagamento do precatório expedido pelo Poder Judiciário em cumprimento de decisão judicial.” Prossegue lembrando que “a existência de regras constitucionais contraditórias é um fenômeno anormal que o intérprete deve analisar segundo as regras da hermenêutica. Por fim, conclui, que “havendo na Constituição duas disposições antagônicas entre si e figurando uma no texto propriamente dito e outra nas disposições transitórias, aquela se sobrepõe a esta, aquela prevalece sobre esta, aquela deve ser cumprida e esta deve ser desconsiderada.”⁵⁶

Essa tese do Alfredo Buzaid explora o conceito da “inconstitucionalidade de normas constitucionais”, e se baseia em uma suposta hierarquia entre normas constitucionais originárias. Sobre esse mesmo dispositivo transitório da Carta Política em vigor, escreveu Ives Gandra Martins:

“O artigo 33 tornou-se verdadeiro campo de batalha judicial. Embora aplicado apenas aos precatórios anteriores à promulgação da Lei Suprema, com exclusão dos créditos de natureza alimentar, nada obstante o acréscimo de correção monetária e juros, a possibilidade de parcelá-lo em até oito vezes, à nitidez, transformou-o em sério maculador da moralidade do Estado e autêntica homenagem ao calote oficial. O Tribunal de Justiça de São Paulo chegou, inclusive – encampando voto do Desembargador Domingos Franciulli Neto fundado na tese das normas constitucionais inconstitucionais –, a

⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Editora Saraiva, 1995. p. 154-155.

⁵⁶ BUZOID, Alfredo - É constitucional o artigo 33 do "Ato das Disposições Transitórias" da Constituição DE 1988?, **Revista dos Tribunais**, vol. 669/1991, p. 7-9, Jul/1991.

entender inconstitucional esse dispositivo, por ferir o direito à propriedade, princípio maior.”⁵⁷

Porém não teria como ser acolhida pelo STF, tendo em vista a decisão proferida na ADI 815/RS, relatada pelo Min. Moreira Alves: o STF na sua função de ‘guarda da Constituição’, não pode ser provocado a exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário.⁵⁸

A redação confusa desse parágrafo gerou desentendimentos para sua aplicação, que resultou na propositura da ADI 47/SP.

Em 29 de dezembro de 1988, o Poder Executivo do Estado de São Paulo publicou decreto 29.463 de 29/12/1988⁵⁹ que regulou o pagamento de precatórios após a promulgação da CF88 (5/10/1988), e seguindo o estabelecido no art. 33 da ADCT, serão pagos parcelados em dinheiro. O tratamento apresentado no decreto, para os precatórios, previa a emissão dos mesmos inclusive para os créditos de natureza alimentícia apresentados a partir de 6 de outubro de 1988.

O pleno do STF decidiu em 22/10/92 no acórdão da ADI 47/SP, que veio a questionar esse decreto, que a ordenação cronológica deve ser obedecida, e que o constituinte de 1988 não pretendeu reimplantar, no país, o “estado de coisas de antes da Carta de 1934”. Pode acontecer de a fazenda pública não dispor de créditos em abundância, até porque a receita e a despesa públicas são limitadas e finitas, e dependem sempre de fatores econômicos que determinarão qual a força efetiva do Erário.⁶⁰

Essa matéria foi posteriormente tratada na Súmula 144: “*Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados dos precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa.*”⁶¹

Bruno Lemos aponta outra novidade da redação conferida ao caput da CF1998 é o retorno do termo “sentença judiciária”, o que voltaria a impedir a execução de título extrajudicial. O caminho a seguir dependeria de uma ação de conheci-

⁵⁷ MARTINS, Ives Gandra, BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v.9 p. 305-306 São Paulo: Saraiva, 1995. apud ADI 2356-MC.

⁵⁸ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 815/RS** Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547> > Acesso em 22 set. 2022.

⁵⁹ BRASIL. **Decreto 29.463 DE 29 DE Dezembro DE 1988 do Estado De São Paulo**. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1988/decreto-29463-29.12.1988.html> > Acesso em 22 set. 2022.

⁶⁰ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 47/SP**. Disponível em: < https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_47_SP-22.10.1992.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA-O67SMCVA&Expires=1663286599&Signature=znCuEUJ7OqwXd7ugzyKA4wEq6n0%3D / <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1488036> > Acesso em 22 set. 2022.

⁶¹ LEMOS, Bruno Espiñeira. **Trajatória e desvirtuamento de um instituto necessidade de novos Paradigmas**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2004. p. 59.

mento para obtenção de título judicial, realizando um salutar reexame necessário. Em caminho contrário a Corte Especial do STJ aprovou, por unanimidade, a Súmula nº 279, cujo enunciado se destaca: “É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública”.⁶²

A Constituição de 1988, representou um ponto de inflexão na trajetória desse instituto. Antes da promulgação da Constituição, o instituto já estava bem normatizado, havia uma fila de pagamento, e os entes tinham a obrigação de prover os valores para pagamento. Porém o pagamento era feito pelos valores históricos, por decisão do STF. Mas logicamente havia “precatórios anteriores à promulgação” em volume suficiente para a Assembleia Constituinte considerar a edição do controvertido artigo 33 da ADCT. A necessidade de escalonamento e criação de filas prioritárias pode parecer a primeira vista algo benéfico, mas o motivo da sua inclusão indica que o tempo de espera padrão pelo pagamento não estava aceitável.

2.12 EC 20/1998

A Emenda Constitucional 20/1998 de 15 de dezembro de 1998, que tinha o objetivo de mudar o sistema de previdência social, incluiu o § 3º ao artigo 100 da Constituição, assim o caput e os três primeiros parágrafos do Art. 100 ficaram da forma reproduzida abaixo.

"Art. 100. à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, 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.

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preferência de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

*§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de **pequeno valor** que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.*

⁶² LEMOS, Bruno Espiñeira. **Trajectoria e desvirtuamento de um instituto necessidade de novos Paradigmas**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2004. p. 61.

Então a Constituição passou a prever prioridade aos créditos de pequeno valor, mas o conceito do que representa pequeno valor só foi regulamentado pelas leis 10.099/2000 e 10.259/2001, sendo definido respectivamente como R\$ 5.180,25 para os débitos previdenciários e “o mesmo valor estabelecido para a competência do Juizado Especial Federal Cível”, que equivalia a sessenta salários mínimos. Esse conceito do que representa pequeno valor depende do ente devedor foi mudando, via de regra diminuindo. Atualmente o valor pode ser especificado por legislação local de cada ente público devedor. Adotando-se, como regra geral, a fórmula de cálculo incluída pela EC 37/2002 no artigo 87 do ADCT da Constituição Federal. Portanto, o teto estipulado é de 30 salários-mínimos para municípios, 40 para os estados e o Distrito Federal e 60 para a União.

A relação entre o funcionamento das filas das duas preferências também foi mudada, já que o montante financeiro separado para pagamento dos credores de um critério poderia paralisar uma das filas se a outra fosse preferida. Passou-se a adotar o ano de emissão, mas desta forma um crédito mais antigo seria pago antes do mais recente de um tipo considerado mais prioritário. A resolução se deu pelo marco legal orçamentário que obriga que o orçamento seja executado no exercício seguinte.

Após, com a lei 12.005/2009, foi gerada uma preferência caso o credor tenha 60 anos ou mais, ou caso seja portador de doença grave ou deficiência. Seu pagamento passará à frente dos demais, para receber até 3 vezes o valor definido para as Requisições de Pequeno Valor.

Em julho de 2017 foi sancionada a lei 13.466/2017 que mudou trecho do Estatuto do Idoso permitindo que octogenários, ou seja, pessoas com mais de 80 anos tenham prioridade em relação a outros idosos, instituindo a classe dos “superpreferenciais”.

Baseado nesta conformação existiu um entendimento pela Justiça Federal que estaria afastada a obrigatoriedade de pagamento por meio de precatório para as obrigações definidas em lei como de pequeno valor, que as Fazendas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.⁶³

2.13 EC 30/2000

A emenda Constitucional nº 30/2000 instituiu a segunda moratória, alongando

⁶³ Nota técnica 30 do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal;

o prazo para liquidação dos precatórios pendentes, ou decorrentes de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, no prazo máximo de 10 (dez) anos, em parcelas anuais e sucessivas, ressalvados os RPVs e os de natureza alimentícia.

A alteração do § 1º. do artigo 100º incluiu a restrição aos precatórios “oriundos de sentenças transitadas em julgado” e corrigiu para que a atualização monetária seja realizada no pagamento, que se dará até o final do exercício seguinte.

Foi incluído o § 1-A que define quais são os débitos considerados de natureza alimentícia, afastando polêmicas que surgiam no momento de prever a natureza do precatório:

“§ 1-A - Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.”⁶⁴

A nova redação do § 2º retira a expressão “recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente”, simplifica o processo e elimina a intermediação entre orçamento, órgão e Poder Judiciário.

Ademais, um novo regime de parcelamento dos precatórios foi previsto pelo artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que previu a liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”. Esse parcelamento poderá ser feito por decomposição de parcelas, a critério do credor.

Segundo Bruno Lemos, essa “segunda moratória concedida ao Poder Público (...) é de todo injusta, desproporcional e genérica (...) não isonômica.” e “se perdeu de vista a real dimensão do Estado ético”.⁶⁵

A reação esperada aconteceu, que foi a propositura de duas ADIs que questionam a constitucionalidade do novo regime de parcelamento trazido no artigo 78 da ADCT.

⁶⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional no. 30, de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

⁶⁵ LEMOS, Bruno Espiñeira. **Trajatória e desvirtuamento de um instituto necessidade de novos Paradigmas**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2004. p. 125.

2.13.1 ADI 2356 e ADI 2362

No início do julgamento, em fevereiro de 2002, o relator das duas ações, ministro Neri da Silveira votou pela concessão das liminares pedidas pelas autoras das ações, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Na ocasião, a senhora ministra Ellen Gracie pediu vista dos autos.

O julgamento da liminar só se encerrou em 26/11/2010, quase no final dos efeitos da moratória, quando o decano da Corte disse no seu voto concordar com os fundamentos apresentados no voto do relator, no sentido de que a procrastinação no tempo dos precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda Constitucional terminaria por privar de eficácia imediata uma sentença judicial com trânsito em julgado. De acordo com o relator, isso configuraria um atentado contra a independência do Poder Judiciário. Ainda, segundo o decano, o dispositivo violaria a coisa julgada material, ferindo a separação de poderes e a exigência de segurança jurídica. “A coisa julgada material é manifestação do estado democrático de direito, fundamento da república brasileira”, frisou o ministro Celso de Mello.

Assim, acolhendo as razões do relator, o decano votou no sentido de suspender a expressão constante do caput do artigo 78, do ADCT, incluído pela EC 30/2000 – “os precatórios pendentes na data da promulgação desta emenda” –, formando a maioria pelo deferimento das cautelares.

Até o momento da escrita desse trabalho, o julgamento definitivo das ADIs ainda não ocorreu. Em recente parecer do MPF (05/10/2021) trazido aos autos, a PGR opina pela procedência do pedido, confirmando-se a medida cautelar deferida para declarar a inconstitucionalidade do art. 78 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional 30/2000, com proposta de modulação dos efeitos, de modo que a eficácia da decisão se dê a partir da publicação da ata de julgamento da medida cautelar, quando se tornaram vencidas e exigíveis as parcelas dos precatórios constituídos na forma do art. 78 do ADCT, que devem, a partir de então, observar a sistemática geral prevista no art. 100, caput, da Constituição da República.

2.14 EC 62/2009

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 62/2009 promoveu uma grande reforma na sistemática de pagamento de precatórios. Dentre as principais mudanças

pode-se destacar a criação das superpreferências no §5º do art. 100 da CF88, a compensação compulsória (§9º); a utilização de precatórios para a compra de imóveis públicos (§ 11º); a cessão de créditos (§ 13º); a atualização monetária por meio da Taxa Referencial TR – índice de remuneração básica da caderneta de poupança (§ 12º); a possibilidade de adoção de regime especial de pagamento (§ 15º); e a possibilidade de a União assumir débitos de precatórios dos demais entes (§ 16º).

A terceira moratória, que veio a lume com a Emenda Constitucional nº 62/2009, acrescentou o art. 97 ao ADCT, com a possibilidade de dilação do prazo de parcelamento dos débitos de precatórios por mais 15 (quinze) anos para a liquidação total do estoque de precatórios, apenas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Esta Emenda Constitucional adotou um único modelo de amortização, de modo a determinar a quitação dos débitos em atraso até o final de 2020 por meio de pagamentos mensais que correspondessem a um percentual da receita corrente líquida suficiente para a quitação dentro do prazo e não inferior à medida do comprometimento entre 2012 e 2014.

Contudo, importa destacar que a EC n. 62/2009 alterou substancialmente o regime de precatórios e introduziu dispositivos novos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dentre os quais, um que prevê expressamente a possibilidade de acordo direto entre a Administração Pública e seus credores. A hipótese consta no art. 97, §8º, III do ADCT:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§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.

I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;

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;

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.

Novamente, a mesma reação esperada aconteceu, que foi a propositura de duas ADIs que questionaram a constitucionalidade do novo regime de parcelamento trazido no artigo 97º da ADCT.

2.14.1 ADI 4357 e ADI 4425

Em março de 2013 as ADI 4357 e ADI 4425 foram julgadas e o precatório “superpreferência” para titulares idosos ou portadores de doença grave foi considerado constitucional.

Decidiu-se também pela parcial inconstitucionalidade do § 2º, excluindo-se a expressão “na data de expedição do precatório” para permitir a preferência também àquele que completa 60 (sessenta) anos após a expedição do precatório.

Por sua vez, foram consideradas inconstitucionais a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR) ⁶⁶

O direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, na medida em que este referencial é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. É que a inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período).

Da mesma forma, a compensação dos débitos de particulares junto a fazenda pública.

A compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput).

No julgamento da modulação de efeitos finalizado em 25 de março de 2015, foi “dado sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de

⁶⁶ Decisão da ADI 4357: BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428> >. Acesso em 24 set. 2022.

primeiro de janeiro de 2016”. Também foram mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10º, do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10º, do ADCT).

Os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-e) e os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários, ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e Lei nº 13.080/15, que fixam o IPCA-e como índice de correção monetária.

A modulação de efeitos também manteve a validade das compensações, dos leilões e dos pagamentos à vista por ordem crescente de créditos previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25/03/2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades.

Ademais, o Pretório Excelso manteve a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.⁶⁷

Na modulação de efeitos, o STF divulgou informação recebida do estado do Pará que “apesar de impropriedades reconhecidas por este Tribunal quanto ao regime instituído pela EC 62/2009, foi ele capaz de movimentar a fila de precatórios como jamais ocorrera nos regimes constitucionais anteriores. As mudanças trazidas pela emenda propiciaram um incremento real no pagamento de precatórios pelos estados e pelos municípios, conforme dados colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça e condensados em relatório ao qual se refere o Estado do Pará em memorial”. Completa “o aumento no volume de adimplência dos entes deve-se, em grande parte, ao estabelecimento de percentuais mínimos da receita corrente líquida, aos citados mecanismos alternativos de pagamento, bem como à possibilidade de compensação dos débitos”.⁶⁸

O senhor Ministro Luís Roberto Barroso lembrou, em seu voto, que

⁶⁷ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3900924> >. Acesso em 24 set. 2022.

⁶⁸ BRASIL. Voto do ministro Dias Toffoli na **Questão de Ordem da ADI 4425**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259> Acesso em 22 set. 2022. p. 99.

a CF88 tentou arrumar a matéria, instituindo uma moratória de oito anos. Ao final dos oito anos, a verdade é que nenhum dos entes devedores se organizou nem se estruturou para se beneficiar daquele prazo, e tudo continuava a ser como antes. Sobreveio, então, a Emenda Constitucional nº 30/2000, que instituía uma moratória de 10 anos para o pagamento desses precatórios. O Supremo Tribunal Federal declarou – primeiro, liminarmente; depois, em decisão final, algum tempo depois –, a inconstitucionalidade da maior parte da Emenda nº 30. E, aí, sobreveio, em 2009, a Emenda Constitucional nº 62 dando uma nova moratória – aí de 15 anos –, porém com algumas salvaguardas que finalmente fizeram com que o sistema, em alguma medida, começasse a funcionar. Mas essa Emenda nº 62 também foi declarada inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal, portanto, só não declarou a inconstitucionalidade do art. 33 do ADCT, que também foi arguida, porque entendeu – a meu ver, com razão – que não existe inconstitucionalidade de norma constitucional originária. Mas, nas outras duas vezes que a matéria chegou ao Plenário, o Supremo derrubou, por inconstitucionais, os tratamentos legislativos que o Congresso, que o Poder Constituinte derivado, havia proposto. Eu acho que é chegada a hora de o Supremo Tribunal Federal dar alguma sinalização do que nós achamos legítimo se fazer nessa matéria.

Em debate registrado na questão de ordem, os ministros concordaram que por duas vezes o Congresso Nacional legislou a matéria, e por duas vezes o STF estava derrubando a legislação criada. Assim, os ministros estavam se culpando por não resolver e impedir que o Congresso dê uma solução para o assunto. Nesse intuito também foi decidido aplicar um procedimento estranho às competências da Egrégia Corte:

“O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ministro Fux, faltou um único ponto que é a delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para regular a questão da compensação de precatórios com dívida ativa, já inscrita até esta data, que é uma alternativa importante, mas que o Ministro Gilmar ponderou que era bom regulamentar, então nós estaríamos delegando ao CNJ

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Porque o Ministro Presidente levantou exatamente que o direcionamento fosse objetivo. Mas, com isso, seria não um cheque em branco, mas, como disse bem o Ministro-Presidente, seria importante que se fixasse exatamente e objetivamente qual é o conteúdo, como disse Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E a minha proposta, na verdade, é que o CNJ fosse um órgão de coordenação e de monitoramento de todo esse processo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) -(...) Quer dizer, a delegação da competência do Conselho Nacional de Justiça para disciplinar a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para pagamento de precatórios e a compensação...(..)

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: E manter acompanhamento sobre.”⁶⁹

⁶⁹ BRASIL. Debate na **Questão de Ordem da ADI 4425**. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259> >. Acesso em 22 set. 2022. p. 154.

Abaixo a transcrição do parágrafo 6 da emenda da questão de ordem sobre a ADI 4425:

“6. Delegou-se competência ao Conselho Nacional de Justiça que considere a apresentação de proposta normativa que discipline **(i)** a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e **(ii)** a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.”⁷⁰

O Supremo Tribunal Federal, no controle de constitucionalidade, poderia realizar um ato administrativo de delegação de competência? Ou a corte estaria inferindo uma competência estabelecida pela própria Constituição? Da mesma forma, a modulação de efeitos poderia ser alterada novamente, de ofício, dependendo da situação acompanhada pelo CNJ?

A EC 62/2009 trouxe o seguinte paragrafo ao artigo 100º:

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça

O artigo 103-B da Constituição Federal apresenta a composição e atribuições do CNJ:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Parece, aqui, ter havido um ingresso, pelos próprios ministros do STF, no terreno do legislador, já que somente pode delegar competência quem tem essa mesma competência definida por lei, entendido este vocábulo em sentido lato, referido a ato dotado de generalidade e abstração, e somente está autorizado a fazê-lo, justa-

⁷⁰ BRASIL. Ementa da **Questão de Ordem da ADI 4425**. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259> >. Acesso em 22 set. 2022. p. 2.

mente na linha do que ensina Ruy Cirne Lima⁷¹, quanto a somente ter competência quem a lei diz que a tem. O STF teria essa competência para disciplinar a matéria? E, se a competência está escrita na Constituição, não se trata de delegação, por óbvio. Pode-se falar em exortação. Sabe-se que o Presidente do CNJ e o Presidente do STF são o mesmo, mas isso não permite que haja uma mistura de funções e competências.

O ministro Marco Aurélio ficou vencido na modulação, por entender que a Corte não deveria avançar na modulação da forma como fez. Citou, como já o fez outrora, a metáfora do bumerangue: um instrumento que o STF lança no meio jurídico, mas que pode se voltar contra ele próprio.

"O Supremo age unicamente como legislador negativo. Jamais, por melhor que seja a intenção, como legislador positivo."

Na época de julgamento dessa ADI, Araken de Assis afirmava que

"as sucessivas reformas constitucionais visaram aspectos secundários e, no geral, olvidaram o cidadão. A postergação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da EC 62/2009 apenas posterga desfecho inevitável, pois as dívidas acumuladas pelos Estados-membros são impagáveis, em alguns casos, o Chefe do Executivo sempre preferirá satisfazer as despesas correntes e adiar pagamentos, realizando o programa político que o conduziu ao poder. É digno de nota que o 'regime especial' – na verdade, 'excepcional', porque o art. 100 já é especial, relativamente à expropriação perante os particulares –, instituído no art. 97 do ADCT da CF/1988 pela EC 62/2009 (declarada inconstitucional em alguns aspectos), almejou obter solução de compromisso. De um lado, considerou a capacidade de pagamento das pessoas jurídicas de direito público, notoriamente superendividadas, e, de outro, privilegiou a necessidade de o exequente receber o crédito no curso da vida. Nesse contexto, a preferência outorgada aos créditos cujos titulares hajam completado sessenta anos na data da promulgação da EC 62/2009, prevista no art. 97, § 18, do ADCT, equivale às quinquilharias que os colonizadores atiravam aos nativos, e, de resto, o STF declarou inconstitucional a expressão 'na data da expedição do precatório' como baliza temporal da preferência do idoso."⁷²

Dessa forma, o STF, visando a segurança jurídica, manteve os efeitos dos parágrafos julgados inconstitucionais até cinco anos após o julgamento. O que na prática manteve o parcelamento pelo prazo pretendido inicialmente, visto a decisão ter sido realizada após expirado o prazo de parcelamento. A decisão do STF dada a essas ADI inspirou o Constituinte na redação da EC 94/2016.

⁷¹ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 386.

⁷² ASSIS, Araken – **Manual da execução**. 2018. título IV capítulo 14

2.15 EC 94/2016

A Emenda Constitucional 94/2016 deu uma nova roupagem e reviveu algumas normas trazidas pela EC 62/2009 e com os ajustes.

Essa EC implementou, de forma perene, uma nova possibilidade de parcelamento de precatórios, que atinge os precatórios individuais cujo valor seja superior a 15% do montante total dos precatórios apresentados para o exercício (art. 100, §20). Estabeleceu-se ainda critérios para verificação do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida RCL (art. 100 §§ 17 e 18 CF). De posse deste índice de comprometimento percentual, foi previsto um financiamento (art. 100, §19 e e art 101 , caput, e art. 102 do ADCT) da União (baseado no art. 100 § 16) para os entes públicos subnacionais que estavam em mora, para quitarem, até 31 de dezembro de 2020, seus débitos vencidos e os que venceram dentro desse período. O pagamento mensal do financiamento pelo ente seguiu um percentual da Receita Corrente Líquida.

Os credores desse precatórios parcelados puderam realizar acordo direto para receber imediatamente com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, e de acordo com regulamentação editada pelo ente federado.

Autorizou-se a utilização de valores de depósitos judiciais, tanto de ações em que a Fazenda é parte (75%) ou que não seja parte (20%) (art. 101, §2º, I e II, ADCT). A compensação de precatórios com débitos de natureza tributária ou de outra natureza, que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, também ficou autorizada, desde que observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

O parcelamento e o acordo são específicos para entes subnacionais. Mas a União se responsabilizou pelos pagamentos, retendo se necessário repasses do FPEM e outras transferências. (Art. 104 III)

Insatisfeitos, agentes políticos demandaram mais tempo para quitação de precatórios, o que foi o motivo para EC 99/2017. A PGR não concordou com o uso dos depósitos judiciais e propôs a ADI 5679 contra o art. 101, §2º, I e II, ADCT dessa Emenda Constitucional.

2.15.1 ADI 5679

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5679 de propositura da Procuradoria Geral da República, postula que os artigos da EC 94/2016 relacionados ao uso de depósito judicial violam diversos princípios constitucionais, como o acesso à justiça e o direito à propriedade. Conforme a PGR:

“Destinar recursos de terceiros, depositados em conta à disposição do Judiciário, à revelia deles, para custeio de despesas ordinárias do Executivo e para pagamento de dívidas da fazenda pública estadual com outras pessoas constitui apropriação do patrimônio alheio, com interferência na relação jurídica civil do depósito e no direito fundamental de propriedade dos titulares dos valores depositados.”⁷³

Foi indeferida a solicitação de Medida Cautelar em decisão monocrática, do relator em 7/junho/2017. A ADI encontra-se conclusa ao relator desde 25/janeiro/2019.

2.16 EC 99/2017

Os estados, Distrito Federal e municípios fizeram pressão no Congresso e conseguiram postergar o regime especial de pagamentos mensais vinculados a arrecadação.

A Emenda Constitucional nº 99/2017 permitiu a compensação fiscal, a utilização de depósitos judiciais, a celebração de acordos e a contratação de empréstimos, trazendo operacionalidade ao disposto no §16º do art. 100, de modo a disponibilizar uma linha de financiamento do Governo Federal aos Estados e Municípios para o pagamento dos precatórios em atraso, conforme a inclusão do art. 101, §4º, do ADCT.

O percentual sobre os depósitos judiciais dos demais processos no art. 101 foi elevado de 25% para 30%. Porém o art. 101 § 2 II instituiu “um fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados”.

Porém essa linha de crédito especial concedida pela União federal não foi criada para atender todos os estados, somente servia para os que estivessem em dificuldades, isso ficou claro no julgamento de Mandado de Segurança 36375.

⁷³ BRASIL. **Petição Inicial da ADI/5679**. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5156895> >. Acesso em 22 set. 2022.

2.17 MS 36375

O Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria de votos, negou Mandado de Segurança (MS) 36375 e revogou liminar que determinava à União a abertura de linha de crédito especial ao Estado do Maranhão destinada ao pagamento de precatórios. De acordo com a decisão do Plenário, na sessão virtual encerrada em 14/5/2021, o refinanciamento das dívidas por esse meio é medida de caráter subsidiário, cabível apenas quando esgotadas as demais alternativas e destinada ao pagamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar.⁷⁴ Essa tentativa do estado do Maranhão fez a União lembrar que essa proposta estava ainda vigente e poderia prejudicar as contas públicas da União em pleno momento de pandemia, propôs-se Emenda Constitucional para lidar com isso.

2.18 LEI Nº 14.057/2020

Em 14 de setembro de 2020 foi publicada a Lei 14.057/2020 que disciplina os acordos diretos para pagamento de precatórios de grande valor, nos termos do § 20 do art. 100 da Constituição Federal, bem como acordos terminativos de litígios contra a Fazenda Pública.

O dispositivo legal tem efeito no âmbito da União, de suas autarquias e de suas fundações e indica que as tratativas sobre o tema serão realizadas em cartório especializado, denominado Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios, vinculado ao presidente do tribunal que proferiu a decisão da execução. Esta quitação poderá ser parcelado em até 8 ou 12 parcelas, dependendo respectivamente da existência, ou não, de título executivo judicial transitado em julgado.

2.19 EC 109/2021

Também conhecida como PEC emergencial, editada com funções diversas em decorrência da crise emergencial da Covid-19, revogou o artigo que permitia a criação de linha de crédito especial concedida pela União federal aos entes subnacionais (os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) devedores para pagamento de precatórios (art, 101 §4º) e ampliou, novamente, o prazo em mais cinco anos para

⁷⁴ **STF nega ao Maranhão direito a linha de crédito da União para pagar precatórios.** Portal.stj.-jus.br, 2021. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=466494&ori=1>>. Acesso em 22 set. 2022.

pagamento dos precatórios em suaves parcelas pelos estados, Distrito Federal e municípios. O prazo para pagamento de tais precatórios, que já estava previsto para ocorrer até 2024, passou a ser até 2029.

A situação de pagamento dos precatórios das administrações subnacionais já era bem crítica em 2016, quando o Congresso aprovou novo regime especial para estados e municípios quitarem os seus Precatórios. (EC 94/2016) Atingindo aqueles que se encontravam em atraso até o dia 25 de março de 2015. Na ocasião, ficou acertado que as dívidas deveriam ser pagas até 31 de dezembro de 2020, e deveria ser evitado atraso no pagamento. Porém a EC99 estendeu de 2020 para 2024 esse prazo final. E por fim a EC 109 concedeu às administrações subnacionais mais cinco anos de prazo para pagamento de seus precatórios — a redação anterior do artigo do ADCT previa que o pagamento dos títulos vencidos seria feito até 31 de dezembro de 2024, e não 2029.

A dilatação de prazo e a revogação do artigo que permitia a criação de linha de crédito especial gerou discordância da OAB que propôs duas ADIs a fim de questionar esses assuntos.

2.19.1 ADI 6804 e ADI 6805

O Conselho Federal da OAB propôs duas Ações Direta de Inconstitucionalidade em 19/04/2021 tratando de diferentes normas da EC 109/2021: a ADI 6804 questiona a ampliação de prazo, que o proponente considera uma “injustificada moratória”:

“Estudos estimam que o valor total de precatórios devidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal esteja na ordem de mais de R\$100 bilhões de reais. Um levantamento realizado pela Câmara Nacional dos Gestores de Precatórios, órgão de apoio composto pelos gestores dos tribunais de justiça estaduais, estimou que a dívida em 2021 ultrapassou o patamar de R\$123 bilhões, o que representa um crescimento de mais de 8% em relação ao ano de 2020

O valor demonstra a dimensão do problema, sendo recorrente nos últimos anos a alegação de que a receita corrente líquida dos Estados está cada vez mais comprometida com a dívida, e comum o uso desse argumento para justificar o contingenciamento de recursos destinados ao pagamento.

Contudo, a postergação do prazo não resolve o problema, mas, ao contrário, o intensifica, uma vez que sobre os valores originalmente devidos incidem juros de mora, e esse débito só tende a crescer, ampliando ainda mais a dívida pública.”⁷⁵

⁷⁵ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6804**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158472> >. Acesso em 24 set. 2022 Acesso em 22 set. 2022.

Por sua vez, a ADI 6805 questiona a revogação da linha de crédito especial prevista na EC 109/2021, pois o conselho da entidade estima que os débitos de precatórios após a edição da EC 109/2021 já perfaziam mais de R\$ 100 bilhões, e considera que

“a redação do art. 101 do ADCT, dada pela EC nº 99/2017, caracteriza o aperfeiçoamento das Emendas anteriores (EC nº 62/2009 e EC nº 94/2016), sendo evidente que tais emendas objetivaram viabilizar recursos aos Estados e Municípios com a finalidade satisfazer o direito dos credores ao recebimento das quantias devidas pelas Fazendas Públicas, tudo isso em total observância ao prazo então fixado de 31 de dezembro de 2024, mas ora prorrogado para 2029.

Ao revogar a linha de crédito especial a EC nº 109/2021, na prática, trouxe consequências gravíssimas à cidadania e aos credores públicos, consubstanciada na revogação da obrigatoriedade de a União conceder linha de crédito especial para o financiamento dos precatórios aos Estados, Distrito Federal e Municípios, prejudicando, assim, o direito dos jurisdicionados em receber os precatórios em prazo razoável e com maior segurança. Tal modificação é prejudicial aos credores e inconstitucional por violação ao Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), ao princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), à isonomia (CF, art. 5º), à garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), ao direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI), violando, ademais, o princípio da razoabilidade/proporcionalidade, o que justifica o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante esse Eg. Supremo Tribunal Federal – STF, pelos motivos a seguir aduzidos.⁷⁶

Estas ADI ainda não foram julgadas. Porém, o parecer de manifestação da PGR na ADI 6804 é de admitir a postergação por mais cinco anos do regime especial de pagamento dos precatórios, apenas em relação aos precatórios vencidos após 31/12/2021. A PGR informa, no seu parecer relacionado a ADI 6805, não ver problema no Poder Executivo retirar a obrigatoriedade de executar operação de crédito.⁷⁷

A situação de prolongada inadimplência de alguns estados e municípios quanto ao pagamento de seus precatórios é antiga e de conhecimento do Supremo Tribunal Federal. As reiteradas moratórias das dívidas, operadas, inclusive, por emendas constitucionais, já mereceram repúdio por parte do STF.

O inconformismo do autor quanto a mais uma extensão de prazo final para quitação dos precatórios vencidos é, portanto, legítimo. A norma impugnada nesta ação direta, porém, não instituiu nova moratória e tampouco interferiu na relação credor/devedor. Desde a promulgação da Constituição de 1988, a União vem pagando seus precatórios nos exatos termos do art. 100 da Constituição Federal. Estados, Distrito Federal e municípios é que acumularam um grande passivo ao longo dos anos. Tanto que os regimes especiais de pagamento de precatórios (os dos arts. 97 e 101 do ADCT) referem-se

⁷⁶ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6805**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158634> >. Acesso em 24 set. 2022.

⁷⁷ BRASIL. Parecer da PGR sobre **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6805**. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=756264249&prcid=6158634#> >. Acesso em 22 set. 2022.

apenas aos entes subnacionais da Federação. Essa primeira observação é importante porque o princípio federativo consubstancia cláusula pétrea da Constituição Federal (CF, art. 60, § 4º, I). A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são autônomos (CF, art. 18). A cada um dos entes federativos a Constituição conferiu competências materiais e também o poder de impor tributos para desincumbir-se delas. A União pode emprestar recursos para estados, Distrito Federal e municípios ou conceder aval em empréstimos externos contraídos pelos entes regionais e locais, mas a Constituição prevê mecanismos de compensação (arts. 160, parágrafo único, I, e 167, X e § 4º). Isso para que um ente da Federação não acabe subsidiando outro, o que seria prejudicial para as finanças daquele que empresta e, principalmente, para a autonomia daquele que recebe.

As próximas alterações normativas na sequência cronológica são as emendas assunto desse trabalho, que serão analisadas no capítulo seguinte.

3 EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113/2021 E 114/2021

As emendas Constitucionais 113/2001 e 114/2001 foram aprovadas em 8 e 17 de dezembro de 2021 respectivamente, com tramitação legislativa sob a nomenclatura de PEC 23/2021 e trouxeram importantes mudanças ao regime de precatórios.

A fim de impugnar essas emendas constitucionais, foram propostas as ADI 7047 e ADI 7064, respectivamente pelo Partido Democrático Trabalhista e pelo Conselho Federal da OAB, que questionam a constitucionalidade de algumas alterações de artigos incorporadas pelas Emendas.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade encaminhada pelo partido Democrático Trabalhista é reconhecida a importância legislativa do tema, visto terem sido editadas 8 emendas em um total de 113 até aquele momento relacionadas ao tema dos precatórios.

Até o momento da redação desse trabalho, as ADIs ainda não foram julgadas, mas estão conclusas por conexão a relatora Senhora Ministra Rosa Weber. Porém já houve manifestação das partes nos autos das duas ADI, como também já houve a manifestação do Ministério Público Federal atuando como fiscal da lei. Esse capítulo pretende com foco no Direito Financeiro, apresentar as alterações introduzidas nas emendas e analisar os questionamentos formulados nas ADIs à luz das decisões pretéritas do STF que trataram dos mesmos assuntos e também da manifestação do MPF já presente nos autos.

Segundo a própria mensagem de tramitação da PEC 23/2021 que, após tramitação legislativa, teve aprovação fatiada e gerou as emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, os objetivos da PEC foram:

- (i) afastar o pagamento de precatórios fora do rito tradicional, ou seja, evitar que a parcela “superpreferencial” dos precatórios escape da previsibilidade orçamentária típica do procedimento natural de quitação desses requisitórios,
- (ii) permitir o depósito de parte ou da totalidade do precatório à disposição do juiz da execução quando o credor for simultaneamente devedor da Fazenda Pública,
- (iii) permitir que o depósito mencionado no item anterior ocorra mesmo na hipótese de cessão de precatório,
- (iv) estabelecer o parcelamento dos precatórios vultuosos e dos maiores quando o volume total de pagamentos exceder determinado percentual da Receita Corrente Líquida da União, e

(v) autorizar o encontro de contas dos valores de precatórios com aqueles devidos por pessoa jurídica de direito público interno;

Além desses itens, a EC114 previu a criação pelo Congresso Nacional de uma controvertida comissão mista para analisar as leis que deram causa às maiores emissões de precatórios.

A EC114 também previu que o espaço orçamentário gerado com os novos regimes de pagamento dos precatórios seja direcionado para programa social de renda básica familiar.

3.1 RITO DOS SUPER PREFERENCIAIS

Apesar de existir na constituição vigente um rito de pagamento para os precatórios que prevê o pagamento somente no exercício do ano seguinte ao da requisição, a resolução 303 do CNJ⁷⁸ estava realizando os créditos preferenciais sem respeitar esse princípio da anterioridade.

Detalhando a proposta, a alteração do §2º do art. 100 da Constituição tem por intenção impedir o pagamento da parcela “superpreferencial”, que seria a possibilidade de pagamento parcial de precatórios no mesmo exercício em que requisitados, ou seja, fora do rito próprio. Vale dizer que os dispositivos da Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça que dão sustento à parcela “superpreferencial” foram suspensos pelo Supremo Tribunal Federal em liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6556, ajuizada por afronta às normas constitucionais que disciplinam o pagamento de precatórios.

Para realizar essa positivação na lei, a exposição de motivos (acima) trazia a indicação de ajustes no rito da parcela “superpreferencial”, mas a proposta de alteração da redação do § 2º do artigo 100 da CF88 não prevaleceu na versão aprovada. De qualquer forma a liminar concedida em 18/12/2019 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6556, proposta pelo estado de São Paulo, já conseguiu, ao menos temporariamente, o efeito desejado de que o CNJ se abstenha de seguir o artigo da resolução que expedia “a requisição judicial de pagamento” em comportamento distinta de precatório.

3.2 PARCELAMENTO DE PRECATÓRIOS DE MAIOR VALOR

A mensagem de tramitação da PEC informa que após a emenda constitucio-

⁷⁸ BRASIL. **Resolução 303 do CNJ**. Disponível em < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130> >. Acesso em 22 set. 2022.

nal no. 95 de 2016, que instituiu os limites individualizados para as despesas primárias, conhecido como emenda do teto de gastos, a despesa com o pagamento de precatórios sofreu incremento de 143% desde o ano de 2018, razão para a inclusão de nova hipótese de parcelamento de super-precatórios, além do já previsto no § 20º do artigo 100º que fora incluído pela EC94.

A mensagem não relaciona a causa da elevação do volume de precatórios, mas a explanação da PGFN e do Ministério da Economia na audiência de consulta pública promovida pela CCJ da Câmara de Deputados, citaram que julgamentos recentes de processos que tramitavam a algum tempo causaram esse crescimento inesperado das despesas de sentenças judiciais. Foi informado que este item só perde para previdência e despesa de pessoal no orçamento de despesas discricionárias do Governo Federal. Porém os demais itens já foram equacionados pela recente reforma da previdência e pelo teto dos gastos.

Evolução dos Gastos com Sentenças Judiciais versus despesas discricionárias



Figure 1: Evolução apresentada pelo ME em audiência pública na Câmara.

Por fim, foi citado na audiência que o inesperado trânsito em julgado de sentenças prolatadas, relacionadas a passivos do FUNDEF, tiveram participação significativa nessa elevação. Segundo a Consultoria de Orçamento da Câmara, do total de precatórios previstos para pagamento em 2022, 26% (R\$ 16,2 bilhões) se referem a causas ganhas por quatro estados (Bahia, Ceará, Pernambuco e Amazonas) contra

a União relativas a cálculos do antigo Fundef.⁷⁹

Nessa emenda foi proposto parcelar em 10 vezes os maiores precatórios que passarem de um limite, que é calculado de forma a permitir quitar no exercício seguinte os demais precatórios abaixo do limite, como originalmente proposto na constituição.

Esse mecanismo cria mais um critério de prioridade, agora negativa, sobre os maiores valores. Nos parcelamentos anteriores, o montante total em aberto era parcelado em várias parcelas. Por certo, existe ainda um impacto financeiro para os credores, porém na emenda recente houve mais uma aplicação do critério de valor.

Segundo exposto na audiência pública citada, a expectativa baseado nos precatórios lançados é que cerca de 3%, ou 8.818 precatórios de um total de 264.717 serão atingidos pelo parcelamento, e nenhum precatório abaixo de R\$ 455 mil será parcelado no exercício de 2022.

Em números

- Cerca de 3% (8.818) de um total de 264.717 atingidos pelo parcelamento;
- Nenhum precatório abaixo de R\$ 455 mil será parcelado no exercício de 22;
- Todas as requisições de pequeno valor, abaixo de R\$ 66 mil, sempre estarão fora da regra de parcelamento.

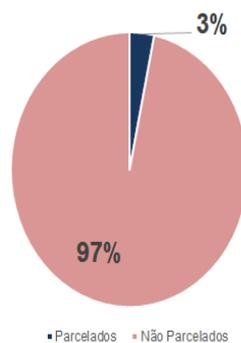


Figura 2: Distribuição apresentada pelo ME em audiência pública

Por sua vez, o proponente da ADI reforça que, na emenda impugnada, haverá

⁷⁹ Slides da audiência pública da CCJ relacionada a PEC 23/2021. Disponíveis em < https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/apresentacoes-em-eventos/apresentacoes-de-convidados-em-eventos-de-2021/audiencia-publica-pec-23-2021-precatorios-1/documentos-ap-pec-23-2021/09092021%20Apresentacao_%20Ricardo%20Soriano%20de%20Alencar%20e%20Bruno%20Funchal.pptx >, vídeo disponível em: < <https://youtu.be/YC-tt479KK4> >. Acessados em 18 set. 2022.

um limite para o pagamento de precatórios com base no gasto de 2016 (ano de criação do teto de gastos) corrigido pela inflação, o que reduz o valor do próximo ano de R\$ 89 bilhões para cerca de R\$ 45 bilhões. Com isso, alega que as dívidas não pagas entrarão em uma fila, sem prazo para que o dinheiro seja recebido. E, para quem quiser receber os valores no ano seguinte, precisará abrir mão de 40% (quarenta por cento) do valor, deságio abaixo do valor de mercado e criado de forma arbitrária.

Em relação ao parcelamento, o STF teria entendido no julgamento das ADIs 2356 e 4357, que “estaria fora do alcance do constituinte derivado impor parcelamentos no pagamento de precatórios, eis que isso afrontaria o núcleo duro da Constituição previsto no art. 60, §4º, consistente nas cláusulas pétreas atinentes ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, 60, § 4º, III da CF) e aos direitos e garantias fundamentais (art. 60, § 4º, IV da CF). Também considerou-se que os parcelamentos cuidavam de verdadeiros “calotes” que ofendiam os princípios da razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII); do amplo acesso à justiça, da plena efetividade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV); do direito adquirido e da coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI), do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII).”

O parecer do MPF⁸⁰ trazido aos autos da ADI 7064, informa que esse quadro inconstitucional de reiterada postergação no pagamento dos precatórios é realidade desde a promulgação da Constituição de 1988, mas apenas em relação aos estados, Distrito Federal e municípios. A União sempre esteve em dia com o pagamento das suas dívidas reconhecidas por sentenças judiciais transitadas em julgado. E cita a pandemia e os vultuosos recursos do Estado que tiveram que ser direcionados para o sistema público de saúde. O próprio STF assim considerou ao modular os efeitos da ADI 4435-QO sobre a EC 62/2009.

Por fim, entendo que a declaração de inconstitucionalidade do § 15 do art. 100 da Constituição da República e do art. 97 do ADCT, ambos incluídos pela EC nº 62/2009, deve sim ter seus efeitos modulados no tempo. Isso porque, muito embora fosse desejável que todos os entes públicos honrassem suas dívidas pontualmente, a satisfação imediata de todos os credores do Estado poderia impactar sobremaneira a consecução dos demais misteres constitucionais que cabem ao Poder Público, afetando a esfera jurídica de inúmeros outros cidadãos que nada têm a ver com recalitrância da Fazenda em pagar as suas dívidas.

⁸⁰ BRASIL. **Parecer do MPF na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7064**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822> >. Acesso em 24 set. 2022. pg. 60

No mesmo sentido, posicionou-se o Ministro Ricardo Lewandowski:

(...) é preciso sempre ter em conta aquele brocardo *romano ad impossibilia nemo tenetur*, porque nós não podemos obrigar alguém ao impossível, sobretudo, tendo em conta que o administrador público precisa prestar os serviços públicos essenciais, sob pena de criar-se um caos social irreversível, e não é isso que o Supremo Tribunal Federal, evidentemente, deseja. Temos que atender aos interesses dos credores da Fazenda Pública, que são importantes, são relevantes, mas não podemos também, de outro lado, deixar que o Estado não preste os serviços públicos essenciais. (...).

O parecer do MPF completa que a norma impugnada resolveu a difícil questão com observância do princípio da proporcionalidade. A União continuará a pagar seus precatórios. Quanto ao limite de pagamento anual, ele crescerá de acordo com a inflação e, o que é mais importante, durará apenas cinco exercícios financeiros.

3.3 ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO DOS VALORES

O art. 3º do texto autônomo da Emenda Constitucional nº 113/2021 veicula que

Art. 3º. Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

O objetivo presente na exposição de motivos é instituir um mecanismo único de atualização de valores que envolvam a Fazenda Pública, que passa a ser a Taxa Selic. Antes dessa emenda alguns precatórios utilizavam indexador diverso, por exemplo o INPC, dependendo da ação que originou o precatório.

Fábio Nusdeo conceitua que a

“ taxa SELIC pode ser definida como a média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia, utilizada pelo Banco Central para controlar a emissão, a compra e a venda de títulos públicos e, assim, conduzir a política econômica e controlar a inflação. Trata-se, pois, de uma ferramenta eminentemente de controle monetário, isto é, de regulação do fluxo de dinheiro na economia. O emprego da Taxa SELIC como mecanismo de controle do fluxo monetário é legado da teoria monetarista, para quem as causas da inflação repousam no excesso de procura ocasionado por uma elevação desproporcional dos meios de pagamento em face da disponibilidade de bens e serviços.”

O partido proponente da ADI defende que a adoção da Taxa SELIC como fator conglobante de correção monetária e de remuneração dos encargos moratórios é inconstitucional por, pelo menos, três razões. Primeiro, a SELIC é arbitrada de forma discricionária pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (CO-POM), visto não haver nenhum imperativo legal que fixe um critério estático para a flutuação da SELIC. Por impactar diretamente na disponibilidade econômica em circulação e nos custos do crédito, a definição da Taxa veste-se de um matiz político, dependendo, por exemplo, do pensamento de economia política encampado pela gestão do BACEN. Logo, a adoção da SELIC como índice de correção e remuneração dos precatórios, além de configurar odiosa fixação ex ante de um fenômeno ex post, já rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, sequer é instrumento idôneo para a apuração das perdas inflacionárias, justamente porque o objetivo da Taxa, como já visto, não é preservar o valor real da moeda, mas controlar a disponibilidade monetária, a inflação e, por que não, o próprio ritmo do crescimento econômico

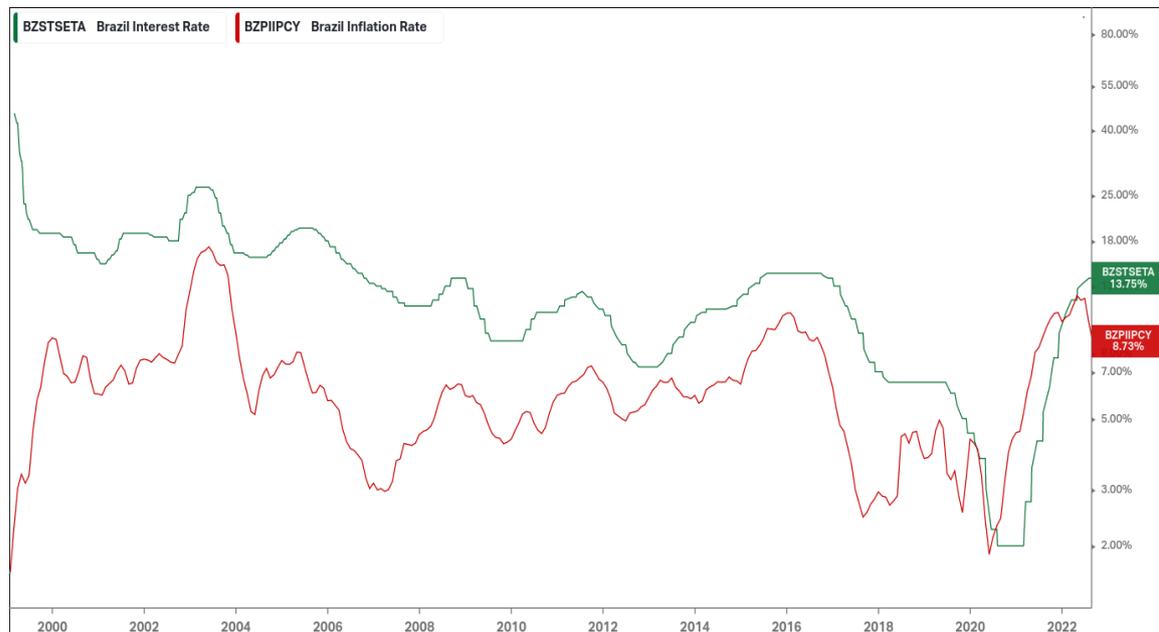


Figure 3: Evolução SELIC x IPCA-e no período de 2003 a 2022.

No gráfico acima pode-se verificar que em alguns meses de 2020 e 2021, os índices da Selic estiveram abaixo do IPCA-e, mas que nos anos anteriores a SELIC esteve sempre acima do IPCA-e.⁸¹

Em relação ao índice de correção, o STF entendeu no julgamento das ADIs

⁸¹ Gráfico Selic * IPCA-e. Clubedospoupadores.com, 2022. Disponível em: < <https://clubedospoupadores.com/selic/ipca> >. Acesso em 28 set. 2022.

4357 e 4425, que o “*índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança*”, disposta no §12º do art. 100 da CF e, por arrastamento, do art. 5º da Lei nº 11.960/2009 (ADI’s 4357 e 4425) não é adequado para atualização dos valores. De acordo com o Ministro Luiz Fux, “*os créditos inscritos em precatórios seriam atualizados por índices pré-fixados e independentes da real flutuação de preços apurada no período de referência. Assim, o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança não é critério adequado para refletir o fenômeno inflacionário*”.

No mesmo julgamento, o STF também discordou da alteração que determinava a aplicação do mesmo índice de atualização, independentemente da natureza do débito, o que gera uma discussão em relação ao crédito tributário. Nas situações onde for objeto de cobrança pela Fazenda Pública estaria submetido a um índice, já quando objeto de restituição seria atualizado por um índice com menos impacto financeiro.

A Súmula STJ 523 fixa a taxa de juros de mora aplicável na devolução de tributo estadual pago indevidamente e tem o seguinte enunciado: “A taxa de juros de mora incidente na repetição de indébito de tributos estaduais deve corresponder à utilizada para cobrança do tributo pago em atraso, sendo legítima a incidência da taxa Selic, em ambas as hipóteses, quando prevista na legislação local, vedada sua cumulação com quaisquer outros índices.” (REsp 1.111.189 e REsp 879.844)

O STF também anuiu com o entendimento de que a atualização monetária dos precatórios pelo índice oficial de remuneração da caderneta de poupança implicou violação ao direito fundamental de propriedade, pois tal índice é incapaz de preservar o valor real do crédito.

A Taxa Referencial (TR) é um índice fixado antecipadamente, ainda que não se saiba qual o real impacto da inflação no período. Segundo destacado no voto do relator da ADI 4425, eminente ministro Luiz Fux, a Taxa Referencial não reflete a perda do poder aquisitivo da moeda, pois o aludido índice não foi criado para captar a variação de preços da economia, daí ser insuscetível de operar como critério de atualização monetária.

O STF consolidou entendimento acerca da natureza jurídica da TR no julgamento da ADI nº 493/DF realizado em 25/06/1992, em face da lei 8.177 promulgada em 1/3/1991, que visava estabelecer regras para a desindexação da economia.

“A TR é um indexador para o mercado financeiro de títulos e valores mobiliários, refletindo as variações do custo primário da captação dos depósitos

a prazo fixo, não constituindo, portanto, índice que reflita a variação do poder aquisitivo da moeda. Em períodos de plena estabilidade monetária, um indexador como a TR poderá certamente apresentar percentuais relativamente elevados, refletindo taxas de captação atrativas no mercado financeiro.”⁸²

Com base nesse entendimento, o Supremo Tribunal Federal pronunciou a inconstitucionalidade da adoção da Taxa Referencial como critério de correção monetária, bem como determinou, em relação aos créditos tributários, que sejam aplicados os mesmos índices de mora incidentes sobre os créditos dessa natureza.

Em segundo lugar, assim como decidido em relação à EC nº 62/2009, a estipulação ora inquinada também vulnera a isonomia em relação ao índice de remuneração dos encargos da mora (juros moratórios), pelo menos no que se refere aos créditos tributários. Enquanto ao devedor tributário incidirá taxa de 1% ao mês (art. 161 do CTN), o credor de uma repetição de indébito tributário será remunerado pela Taxa SELIC, que, na atualidade, está fixada em 9,25% ao ano.

Segundo o proponente, haveria aqui violação do direito fundamental de propriedade, dos princípios da isonomia e da separação dos poderes, além das garantias constitucionais da coisa julgada e da efetividade da jurisdição.

O MPF entende em seu parecer que a adoção da Selic é constitucional, visto que a Selic constitui índice essencialmente diverso da TR. Ainda que ela não seja, propriamente, um índice de preços (como o IPCA ou o IGP-M), a fixação da taxa Selic, ao definir a remuneração adequada “nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia”, leva em conta a expectativa inflacionária e estende seus efeitos sobre toda a economia (setores privados e públicos, federal, estaduais, distrital e municipais). A Selic não é um índice que a União possa manipular (não, pelo menos, sem gravíssimas consequências econômicas) a fim de se favorecer perante os credores ou para onerar a dívida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A propósito, conforme consta do site do Banco Central do Brasil na internet, a Selic “é o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central (BC) para controlar a inflação”.⁸³ É lembrado também que o STF aceitou o uso da Selic como atualização monetária e compensação da mora de débitos judiciais nos casos de natureza tributária

⁸² BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 493**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1519857> >. Acesso em 24 set. 2022

⁸³ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7064**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822> >. Acesso em 24 set. 2022. Manifestação do Ministério Público. p. 40

nas ADIs já citadas e no julgamento da ADC 58 / DF estendeu o uso da Selic na fase judicial nas causas trabalhistas⁸⁴.

Assim o parecer do MPF é pela constitucionalidade do art. 3º da Emenda Constitucional 113/2021, que elegeu a “taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic)” como índice de “atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora” nas “discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza (...), inclusive do precatório”.

3.4 ACORDO DIRETO DE DESÁGIO COM CREDORES

O partido requerente alega também inconstitucionalidade do § 5º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT por ferir os ditames clássicos de isonomia e impessoalidade que originaram o sistema de precatórios.

§ 5º Os empréstimos de que trata o inciso III do § 2º deste artigo poderão ser destinados, por meio de ato do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores, na forma do disposto no inciso III do § 8º do art. 97 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Acrescenta que o legislador constituinte pretendeu “fazer com que não só a ordem, mas também o ritmo de pagamento dos precatórios fosse uniforme, não sendo acelerado ou retardado a depender de quem são ‘os próximos’ na fila dos requisitórios”. Ocorre que “o novo art. 101, § 5º, do ADCT, contrariaria toda essa sistemática de isonomia e impessoalidade, ao possibilitar que, sem se sujeitar a qualquer limite de endividamento, a Administração contrate operações de crédito para pagar precatórios específicos, mediante acordos com credores específicos”.

A emenda propõe também a criação do Fundo de Liquidação de Passivos da União, para permitir antecipar o pagamento de precatórios parcelados em razão do disposto nos art. 100 § 20, da constituição, e art. 101-A da ADCT, bem como o pagamento da dívida pública federal, por meio da utilização do patrimônio da União.

Situando-o na topografia normativa, o art. 101, § 2º, III, do ADCT conferiria um beneplácito de frouxidão ao endividamento público que tenha o desiderato de adimplir as despesas com precatórios, visto que o dispositivo em questão dispensaria o

⁸⁴ BRASIL. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 58**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7.4.2021 Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5526245> >. Acesso em 28 set. 2022.

ente público do cumprimento de “quaisquer limites de endividamento”, previstos em lei ou na Constituição, se a operação de crédito tiver o escopo de pagar precatórios.

Considere-se, ainda, que mesmo as “ordens preferenciais” previstas na Constituição Federal para o pagamento dos precatórios (“alimentícios” e as “superpreferências”) submetem-se a critérios abstratos e impessoais. Cria-se, conforme doutrina Leonardo Carneiro da Cunha, “duas ordens cronológicas: uma para os créditos de natureza alimentícia e outra para os de natureza não alimentar”.

O proponente pede que seja declarada a inconstitucionalidade do dispositivo da ADCT, baseado na lesão aos princípios administrativos da impessoalidade (art. 37, caput, da CF) e da isonomia (art. 5º, caput, da CF).

A EC 62/2009 incluiu no ADCT o artigo 97 instituindo regime especial de pagamento dos precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios. No § 8º do art. 97, o ADCT previu novas formas de pagamento, além da tradicional ordem cronológica de apresentação dos precatórios. Uma delas, prevista no inciso III, foi o pagamento “por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora”.

No julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, o STF declarou a EC 62/2009 inconstitucional pelo desrespeito aos princípios da igualdade e da impessoalidade, visto que o pagamento de precatórios por acordo direto entre o Estado e o credor poderia ensejar favorecimentos de toda ordem, além de estimular atitudes predatórias da entidade pública devedora (imposição de grandes deságios). No entanto, ao julgar questão de ordem⁸⁵, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade. A partir de proposta do Ministro Roberto Barroso, ficou “mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado”.

Como o inadimplemento dos precatórios por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios persistiu, a EC 94/2016 instituiu novo regime especial de pagamento (ADCT, art. 101), com a previsão de outras fontes de recursos para pagamento de precatórios, além das verbas orçamentárias. O inciso III do § 2º do art. 101 do ADCT permitiu que os estados, o Distrito Federal e os municípios contraíssem empréstimos para tal fim. Esses empréstimos ficaram excetuados dos “limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Fe-

⁸⁵ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3900924> >. Acesso em 24 set. 2022. Questão de Ordem

deral 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. A emenda 94/2016 também positivou para os acordos diretos previstos no art. 97 do ADCT, a solução dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.425-QO. O § 1º do art. 102 do ADCT estabeleceu que o pagamento de precatórios mediante acordo direto deveria observar “*a ordem de preferência dos credores*”, bem como uma “*redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado*”⁸⁶.

Art. 102. Enquanto vigor o regime especial previsto nesta Emenda Constitucional, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos remanescentes, por opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios, por ato do respectivo Poder Executivo, observada a ordem de preferência dos credores, poderá ser destinada ao pagamento mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado."

Ainda segundo o MPF, a intenção era clara: ainda que o acordo direto, com deságio de até 40% do crédito, pudesse ser uma opção interessante para o credor, o pagamento integral do precatório, seguindo-se a ordem cronológica de apresentação, deveria continuar a ser uma opção viável. Se houver direcionamento de grande parte dos recursos apenas para pagamentos via acordo direto, voltar-se-ia à imposição draconiana de que falou o Ministro Roberto Barroso na ADI 4.425-QO. Se a fonte dos recursos para pagamento integral minguar à medida que avulta a fonte de recursos para adimplemento dos precatórios por acordo direto, com deságio, este passa, na prática, a ser impositivo (ou o credor aceita o deságio ou, muito provavelmente, não receberá seu crédito em vida).

O pagamento de precatórios segundo a ordem cronológica é regra que prestigia o princípio da igualdade. A quitação dos débitos vencidos mediante acordos diretos, com deságio, é medida excepcional, tornada possível pelo § 1º do art. 102 do ADCT (após decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.425-QO).

⁸⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional no. 94**, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc94.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

O MPF por fim, baseado nesse cenário, reconhece inconstitucionalidade na interpretação trazida pela proponente, que os entes subnacionais poderão contrair cada vez mais empréstimos (uma vez que esses empréstimos estão excepcionados dos limites de endividamento) para pagar, exclusivamente, os acordos diretos, enquanto a fila para pagamento integral permanece estagnada. É como se o Estado dissesse ao credor que, para pagamento com deságio de 40%, há dinheiro disponível, mas não há para pagamento integral.

O parecer do MPF também vê como possível conferir ao § 5º do art. 101 do ADCT interpretação conforme a Constituição. De tal forma que se possam destinar os recursos oriundos dos empréstimos, exclusivamente, ao pagamento de precatórios por acordo direto, desde que respeitados o § 6º do art. 97 e o caput do art. 102, ambos do ADCT, ou seja, desde que, somando-se todos os recursos disponíveis para pagamento de precatórios (verbas orçamentárias, empréstimos, depósitos judiciais, etc), pelo menos metade seja utilizada no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação.

Consequentemente, o MPF no seu parecer considerou que deve ser adotada a interpretação conforme a Constituição, para que não sejam afetados os princípios de isonomia e impessoalidade.

3.5 COMPENSAÇÃO COM DÍVIDA DE PARTICULARES

O partido proponente pede a inconstitucionalidade da nova redação do § 9º do art. 100 da Constituição Federal, baseado no julgamento pretérito da ADI 4.425/DF, proposta pela Confederação Nacional da Indústria, sob a Relatoria do Min. Luiz Fux. Foi decidido que esse dispositivo específico de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput)”.

A nova redação do § 9º do art. 100 da Constituição Federal refere a depósito em juízo do equivalente ao débito que o credor do precatório possui com a Fazenda Pública.

§ 9º Sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo.

O receio à época era que tal mecanismo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, tinha como consectário frustrar ainda mais as pretensões do particular credor da Fazenda Pública, que, mesmo após muitos anos de espera para o recebimento de seus precatórios, corria um fundado risco de vê-los represados por débitos com o erário oriundos de outras relações jurídicas, constituídas em outro tempo e de outro modo. Introjetava-se, por meio de uma norma superveniente à origem desses próprios créditos, uma Fazenda Pública super credora, em lesão à isonomia e à segurança jurídica da proponente.

A nova redação do artigo 100 § 9º visa corrigir o apontado no voto do Ministro Ayres Britto, relator das ADIs 4357 e 4425⁸⁷, que decretou a inconstitucionalidade desse parágrafo quanto a forma que seria realizada a compensação. Ocorre que a redação anterior do parágrafo, considerada inconstitucional (abaixo transcrita) previa a compensação antes mesmo da expedição do precatório, pela possibilidade de considerar débitos não inscritos em dívida ativa e parcelas vincendas de parcelamento. Além disso, Tudo isso ocorria sem que o credor do precatório fosse sequer previamente intimado.

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, **inscritos ou não em dívida ativa** e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. (grifo nosso)

Segundo o MPF, a nova redação do § 9º do art. 100 da Constituição Federal não difere muito de uma penhora, medida constritiva já prevista no ordenamento jurídico nacional.⁸⁸

Por sua vez, o novo § 14º visa atrair o procedimento de depósito mesmo na

⁸⁷ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3813700> >. Acesso em 24 set. 2022. – Inteiro teor do acordo p. 35

⁸⁸ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7047**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731> >. Acesso em 24 set. 2022. Manifestação do Ministério Público. p.34

hipótese de cessão do precatório.

§ 14. A cessão de precatórios, observado o disposto no § 9º deste artigo, somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e ao ente federativo devedor.

O novo § 11º do artigo 100º da proposta de emenda acrescentava a situação do uso de precatórios para a compra de aquisição de participação acionária da União em empresas estatais. Porém a emenda aglutinativa substitutiva aprovada na câmara aumentou as possibilidades de uso dos precatórios para compensação de débitos gerais do devedor, ampliando as situações de compensação.

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

Esse artigo, autoaplicável à União, abre a possibilidade de entrega de ativos de participação societária e de direitos aos credores de precatórios do Estado. Ao possibilitar uma participação mais ampla nas licitações de agentes que porventura tenham ativos imobilizados como precatórios, resta prejudicada a igualdade de armas entre os interessados na compra desses ativos.

Essa alteração aprovada na Emenda Constitucional 113/2021 tem o condão de converter o precatório em “moeda de privatização”. Neste caso, a alienação de ativos deixa de ser um meio de obtenção de receita originária e se converte em meio de redução de despesas. As implicações jurídicas para as diversas naturezas jurídicas que os precatórios podem assumir foram estudadas pelo professor Dr. Ricardo Camargo no seu livro *Mercado de Precatórios e Crédito Tributário*.⁸⁹

Da mesma forma, o inciso I expressamente previu, por iniciativa do credor, a

⁸⁹ CAMARGO, Dr. Ricardo Antônio Lucas. **Mercado de Precatórios e Crédito Tributário**. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2008 p. 49

possibilidade de compensação de créditos precatórios com dívidas havidas pelo titular junto ao ente público, suas autarquias e fundações. Essa compensação também poderá envolver transação para o encerramento dos litígios.

Nenhuma das ADIs propostas versaram sobre esse paragrafo do artigo 100º, assim não foi tratado no parecer do MPF.

3.6 CONSTITUIÇÃO DE COMISSÃO MISTA

O artigo 6º da EC114 prevê que o Congresso Nacional promova uma comissão mista para exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União.

§ 1º A comissão atuará em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o auxílio do Tribunal de Contas da União e poderá requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, buscando identificar medidas legislativas a serem adotadas com vistas a trazer maior segurança jurídica no âmbito federal.

§ 2º O exame de que trata o caput deste artigo analisará os mecanismos de aferição de risco fiscal e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando esses pagamentos por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro.

§ 3º Apurados os resultados, o Congresso Nacional encaminhará suas conclusões aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, para a adoção de medidas de sua competência.⁹⁰

Entendem os requerentes que a norma desrespeita o princípio da separação dos poderes, entendendo que o dispositivo impugnado chegaria a admitir “o exame analítico, pelo Poder Legislativo, de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União, institucionalizando a fiscalização e o controle externo de atos típicos do Poder Judiciário”. Ainda segundo os requerentes, “o dispositivo cria, em última análise, uma nova instância processual, para a qual sequer o interessado direto (credor dos valores devidos pelo Poder Público) teve o acesso garantido, em nítida violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa”.

O parecer do MPF considerou um equívoco essa interpretação dos requerentes, visto que esse artigo não criou instância processual nenhuma. As sentenças judiciais transitadas em julgado continuarão a ser totalmente cumpridas, sem que a

⁹⁰ Artigo 6 da BRASIL. **Emenda Constitucional no. 114, de 16 de dezembro de 2021.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm) > Acesso em: 01 set. 2022

comissão especial do Congresso Nacional possa opor nenhum óbice. Quanto ao exame a ser empreendido, bem afirmou a Câmara dos Deputados, em suas informações, que “não se trata de uma análise sobre as sentenças, mas das práticas governamentais que tem causado a maior parte das demandas judiciais de terceiros contra a União”⁹¹. Trata-se assim de um salutar reexame crítico a fim de buscar medidas para aprimorar as ações governamentais, de modo a evitar que essas ações sejam geradoras de litígios dos cidadãos contra o Poder Público”. Trata-se de atividade típica do Poder Legislativo. A tarefa do Congresso Nacional não se encerra com a edição da lei. O Congresso Nacional deve fiscalizar sua execução, para saber se a política pública está adequada aos objetivos para os quais se legislou, se precisa de alterações legislativas ou até se a lei há de ser revogada. Vale lembrar que o Poder Legislativo já poderia criar a comissão mesmo sem esse artigo, com fundamento no artigo 58 da Constituição Federal.

3.7 PROGRAMA DE RENDA BÁSICA FAMILIAR

No capítulo dos Direitos Sociais da CF88, o artigo 6 passou a ter um parágrafo único incluído pela EC114:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária

A EC114 prevê a utilização do “espaço fiscal” gerado pelo alongamento da dívida para implementar custear plano de redução da desigualdade social.

A regra mais relevante da EC 114 é o art. 2º, que acresce os arts. 107-A e 118 do ADCT. Em verdade, o art. 107-A é o mais polêmico entre as normas da EC 114. Observe-se:

“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

⁹¹ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7047**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731> >. Acesso em 24 set. 2022 - Manifestação do Ministério Público. p. 65

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: (...)”

Trata-se da norma que estabelece o limite de despesa com precatórios e RPVs, até 2026. E os incisos do art. 107-A definem os valores para aplicação no programa social do parágrafo único do art. 6º da CF88.

O dispositivo, embora não esteja nele expresso, é aplicável à União, não aos demais entes federativos. Explica-se: primeiro, o caput do art. 107-A faz referências ao art. 107, que trata do teto de gastos da União (EC 95); segundo, direciona os recursos para o programa previsto no parágrafo único do art. 6º – um programa social para ser gerido pela União; terceiro, o §3º do art. 107-A define, eventualmente, que o credor pode receber seu crédito “mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal”. Além do mais, grande parte dos entes federativos estão em mora no pagamento de precatórios, aplicando-lhes o regime especial já vigente.

Sobre o limite de pagamentos de precatórios, aplica-se, primeiro, a fórmula do caput do art. 107-A, acima reproduzido (ou seja, “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”). E, então, adota-se o §1º do mesmo artigo: o “limite para o pagamento de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no caput deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento”. Em outros termos: o limite para pagamento de precatórios será o valor da fórmula do caput, subtraído o valor referente aos RPV, que terão preferência e serão calculados e pagos antes dos precatórios (conforme o §8º do art. 107-A do ADCT).

Observe-se que o caput se refere a despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária, abarcando precatórios e RPVs. O §1º diz apenas precatórios. No jogo do equilíbrio fiscal e de teto de gastos, o RPV mantém sua preferência, da mesma forma que os precatórios virão depois.⁹²

Por fim, para viabilizar a implementação do programa social do art. 6º, parágrafo único, da CF88, a EC114 acrescentou o art. 118 do ADCT que afastou o art. 16

⁹² MOREIRA, Egon Bockmann et al. *Precatórios: O Seu Novo Regime Jurídico*. 4a.ed. 2022 São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. ???

da Lei Complementar 101/2000 (LRF) para 2022, dizendo que está “dispensada, exclusivamente no exercício de 2022, a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa no referido exercício.” Decisão que, se tornada corriqueira, pode ser prejudicial ao funcionamento do sistema orçamentário brasileiro.

No próximo capítulo serão detalhados os princípios afetados pelas alterações das Emendas Constitucionais 113 e 114.

4 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS

Na criação e no julgamento de um normativo legal, deve-se realizar uma ponderação de princípios. O executivo ao formular uma proposta de legislação a ser encaminhada ao legislativo, parte de uma composição de princípios que devem ser respeitados ponderadamente para atingir o fim esperado. Da mesma forma, quando o legislativo se debruça sobre um projeto de lei e coloca emendas em votação, uma ponderação também é realizada, acompanhado do interesse político dos representados democraticamente, como também do próprio representante.

Da mesma forma, quando um julgamento do STF ou um parecer do MPF considera um dispositivo constitucional, não significa que o dispositivo atenda todos os princípios na sua totalidade máxima, mas sim que aquela composição de proporcionalidade entre os princípios é aceitável. A aceitabilidade da composição dos princípios deve acontecer quando nenhum princípio é excluído, assim alguns podem ser considerados em maior dimensão e outros em menor dimensão, mas todos devem ser considerados, e nenhum deve ser contrariado.

Nesse capítulo analisaremos os princípios citados pelos proponentes das ADIs que possam ter tido sua importância minorada ou excluída na redação legislativa das emendas.

4.1 PRINCÍPIO DA ISONOMIA

O princípio da isonomia trata da equalização das normas e dos procedimentos jurídicos entre os indivíduos, garantindo que a lei será aplicada de forma igualitária entre as pessoas. O princípio da equidade permite que a lei possa considerar as desigualdades para a aplicação dessas normas, desde que os fatores de discriminação sejam gerais e residam na pessoa, coisa ou situação.⁹³

Foram quatro situações onde esses princípios foram ponderados nas duas emendas constitucionais:

⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 23.

4.1.1 Na ordem de pagamento

A forma estratificada que o pagamento dos precatórios é feito considera as preferências de acordo com idade, presença de doenças graves ou deficiências, de acordo com a natureza e em ordem cronológica. Esses fatores de discriminação escolhidos constituem uma escolha correta para uma implementação da equidade baseado na conceituação exposta pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello.⁹⁴

4.1.2 No índice de correção

A emenda EC 113 aplicou a isonomia no uso de um índice único de correção, a Selic, no período da emissão do precatório até o seu pagamento. Antes da Emenda Constitucional 113, o índice utilizado dependia da natureza da ação. Para os precatórios tributários, já era utilizada a taxa Selic que baliza as situações onde o Estado é credor de valores, porém nos demais precatórios era utilizada o índice IPCA-e.

4.1.3 Na compensação obrigatória de débitos em dívida ativa

A OAB trouxe na ADI a mesma alegação utilizada contra a Emenda Constitucional nº 62/20, em que considera resultar preterido o princípio constitucional da isonomia no “encontro de contas” implementado no art. 100 § 9º, considerando que não há exigência ao Poder Público de prova de que o Estado nada deve à contraparte privada, para o recebimento de valores em execução fiscal. Ao cobrar o crédito de que é titular, a Fazenda Pública não é obrigada a compensá-lo com eventual débito dela (Fazenda Pública) em face do credor-contribuinte.

Essa situação apresentada pela OAB para provar a sua posição desconhece que os atos do estado estão cobertos pelo princípio da presunção de validade.

O próprio artigo 3º da lei nº 6.830 de 22/9/1980, ao dispor sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, já explicita a presunção de certeza e liquidez:

Art. 3º - A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez.

Parágrafo Único - A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do executado ou de terceiro, a quem aproveite.

⁹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 23.

Da mesma forma, baseado na fé pública, posta no inciso II do artigo 19º da Constituição Federal de 1988, o Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto define esse princípio no seu Curso de Direito Administrativo⁹⁵

O Estado baseia sua ação sobre pressupostos reais (realidade), em estrito cumprimento da lei (legalidade), voltado às suas legítimas finalidades (legitimidade) e subordinado à moral (licitude). No campo do Direito Administrativo a satisfação admitida desse quádruplo pressuposto significa que os atos da Administração gozam de presunção de validade até prova em contrário.

Segundo Moreira Neto, o princípio da legalidade exige expressa positivação da norma, e, principalmente, em razão da cláusula universal de reserva de lei, expressa no artigo 5º II da Constituição de 1988. Pela sua aplicação, o Estado se auto-limita assegurando à sociedade a preciosa dádiva da certeza jurídica. O Estado passa a atuar como administrador dos interesses da sociedade, a agir sempre *secundum legem*, jamais *contra legem* ou mesmo *praeter legem*. A legitimitade, por sua vez, deriva diretamente do princípio democrático, destinada a informar fundamentalmente a relação entre a vontade geral do povo e as suas diversas expressões estatais: políticas, administrativas e judiciárias. Trata-se de uma vontade difusa, captada e definida formalmente a partir de debates políticos, de processos eleitorais e de instrumentos de participação política dispostos pela ordem jurídica, que vai guiar a legitimidade da ação de seus agentes.⁹⁶

4.1.4 No acordo de deságio com credores

O pagamento antecipado com desconto de até 40% conforme previsto no § 2º do artigo 101º da ADCT da Constituição Federal confere tratamento diferenciado em relação aos demais credores.

A dotação em separado dos valores para a ordem normal e para as quitações por acordo, visa garantir um andamento do rito tradicional, assim implementa uma forma de minoração da afronta ao princípio da isonomia.

4.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE (CF, ART. 37º)

A ordem cronológica de pagamento dos precatórios reforça o princípio da im-

⁹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 94.

⁹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 89.

personalidade, inserto no caput do art. 37º da CF88. Com efeito, esse princípio traduz a ideia de que a Administração deve tratar todos os administrados sem discriminações, sem favoritismo ou perseguições. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie, sobretudo quanto tais influxos personalísticos do gestor colocam-se contra a implementação de direitos e interesses judicialmente reconhecidos.⁹⁷

O acordo de deságio com credores, por sua vez, fragiliza o princípio da impessoalidade, que prega a objetividade no atendimento do interesse público, ao dar tratamento mais favorável a uns do que a outros, sem nenhum diferencial racional preexistente.

Neste caso a desigualação entre os precatórios que serão pagos nas negociações com o governo e os que continuarão aguardando sua vez seria o credor aceitar ou não o deságio oferecido pelo ente.

Concorde-se ou não, existe um mercado privado de cessão de precatórios que enxerga o precatório como um título de dívida. Nesse mercado existe negociação do percentual de deságio, baseado no valor, em uma expectativa de prazo para adimplemento pelo ente devedor e por livre atuação das leis de mercado entre cedentes e cessionários. Nesse mercado, a cedência segue apenas o princípio da autonomia da vontade das partes. Assim não há de se falar em princípio da impessoalidade nessa situação.

Da mesma forma, no caso do acordo de deságio com o ente público, tem-se o princípio da autonomia da vontade do credor além do princípio da impessoalidade. Já que o ente público, diferente do promitente cessionário privado, não pode escolher entre os cedentes em igualdade de desigualação, ou seja, os que aceitaram o percentual oferecido.

Nas palavras do senhor ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da modulação de efeitos da ADI 4425:

“Portanto, não há nenhum problema em o credor querer transacionar o seu crédito em relação a precatórios. É um crédito disponível. Há uma fórmula: admitir-se o acordo direto permite ao credor receber antecipadamente, ainda que com alguma redução, e permite à Fazenda reduzir o estoque da dívida. Eu proponho, em relação a essa questão, uma modulação dos efeitos temporais da possibilidade de acordo direto, nos seguintes termos: Primeiro, os acordos têm de ser oferecidos segundo a ordem cronológica dos créditos, ou seja, o acordo tem que ser ofertado ao primeiro da fila. Se ele não

⁹⁷ MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117

quiser, passa para o segundo; se ele não quiser, passa para o terceiro. Vai chegar um ponto em que alguém vai querer o acordo. Portanto, o acordo tem que ser oferecido na fila. (...) Sendo certo que, no mundo real – eu fui advogado, muitos anos –, quem acompanha esse mercado, o mercado secundário de precatórios, o deságio é de mais de 70%. De modo que, tarifá-lo a redução em 25%, é um bem que se faz aos credores em geral.”⁹⁸

O Sr. Ministro Luís Roberto Barroso achou a aplicação de 25% de deságio, como um “*bem aos credores*” em relação aos 70% do deságio do mercado. De tal forma que se pode inferir que acharia no mínimo “razoável” a redução máxima de 40% previsto no § 20º do artigo 100º, incluído pela EC 94/2016.

4.3 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ORÇAMENTÁRIA

Esse princípio estipula que o orçamento público quanto as despesas deve ser aprovado antes do início do exercício financeiro. A anterioridade é um princípio comum no regime de precatórios, inclusive foi a causa para adiantamento da data anual de encerramento dos precatórios que serão pagos no exercício seguinte.

Como bem salienta o Professor José Afonso da Silva, no seu Curso de Direito Constitucional Positivo, “o orçamento é previsão, programação de atividade e projetos a serem realizados no futuro”⁹⁹.

A forma como o CNJ disciplinou o tratamento dos créditos superpreferenciais com pagamento imediato, independente da inclusão em uma fila ordenada para pagamento no exercício seguinte, estava ferindo o princípio da anterioridade orçamentária, pela ausência de previsão.

Porém não existem nessas Emendas Constitucionais situação de violação ao princípio da anterioridade orçamentária.

4.4 SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART 2º)

A Independência e harmonia entre os poderes não serão afetadas na criação de uma comissão mista para analisar as situações que geraram os precatórios. Visto que o objetivo da comissão não é realizar uma intromissão do Poder Legislativo no judiciário, e sim um reexame salutar do entendimento que judiciário está tendo das leis nos casos julgados. O objetivo é o Poder Legislativo analisar os julgados para

⁹⁸ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3900924> >. Acesso em 24 set. 2022 – Decisão da questão de ordem - p. 45

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. v1 São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976. p. 236

verificar se as políticas adotadas estão representando risco fiscal. Eventuais correções de rumo podem ser realizadas somente editando novas leis com melhor redação, com vistas a implementar uma melhoria contínua nas políticas. Dessa forma, segue-se de maneira segura a vontade da população expressada por seus representantes eleitos democraticamente. Afinal, o Poder Legislativo é detentor da competência legítima para ser o editor da sociedade, definindo as regras de conduta sob a forma de leis.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) já realiza o acompanhamento dos riscos fiscais no âmbito do Poder Executivo. Segundo o site do Tesouro Nacional: “Riscos Fiscais são possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos”.¹⁰⁰

O Tesouro entende que para esses eventos serem classificados como riscos fiscais, uma condição necessária é que os mesmos não possam ser controlados ou evitados pelo governo. Dessa forma, enquanto gastos imprevistos, decorrentes, por exemplo, de decisões judiciais desfavoráveis ao governo, são considerados riscos fiscais, despesas oriundas de decisões ou políticas governamentais, como, por exemplo, auxílios, não são considerados riscos fiscais, ainda que acarretem desvios das metas fiscais.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) possui, entre outras, a competência para elaborar cenários de médio e longo prazo das finanças públicas, com o objetivo de definir diretrizes de política fiscal que orientem a formulação da programação financeira do Tesouro Nacional e a identificação de riscos fiscais. Por força desta competência regimental, a STN identifica os riscos fiscais da União, bem como procede com o monitoramento e as avaliações sistemáticas, visando o aperfeiçoamento do processo orçamentário e financeiro da União.

4.5 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO (CF, ART. 5º, LXXVIII);

Em uma proposta presente nas emendas constitucionais recentes existe uma possível violação do princípio da razoável duração do processo, elevado a direito fundamental na nossa carta Magna.

O parcelamento adotado para os casos dos precatórios vultuosos, poderia re-

¹⁰⁰ **Tesouro Transparente Nacional.** Disponível em < <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/riscos-fiscais> >. Acesso em 27 set. 2022.

sultar uma postergação de quitação, que seria equivalente ao adiamento dos efeitos práticos do direito tutelado. Esse fato teria o condão de retirar a própria efetividade da tutela jurisdicional, dessa forma estendendo irrazoavelmente a duração do processo.

A 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, em acórdão relatado pelo ministro Og Fernandes no recente julgamento do REsp 1383776/AM ocorrido em 6/9/2018, decidiu que a demora excessiva para se proferir uma decisão determinando-se a citação do devedor, em processo de execução, viola a garantia constitucional da duração razoável do processo, não devendo ser tolerada por nosso sistema processual.

4.6 DIREITO DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII).”

Há uma possível violação do direito de propriedade na adoção de um índice de correção que não compense adequadamente a perda monetária até o seu efetivo pagamento. Apesar da taxa SELIC ter sido aceita para o STF como indexador das dívidas trabalhistas, ela é de fato uma ferramenta de controle monetário, e anda, por vezes descasada, dos índices de inflação oficiais. Nesses casos, o valor efetivamente recebido no momento de pagamento poderá não possuir o mesmo poder de compra do momento da prolação da sentença, constituindo assim a afronta ao direito de propriedade. Professor Dr. Ricardo Camargo magistralmente trata do problema da multiplicidade de índices para medir a desvalorização da moeda e a impossibilidade material de estarem todos certos ao mesmo tempo, e da relação entre a indexação e a preservação da propriedade. Visto que “não é possível que todos simultaneamente correspondam à realidade: ou apenas *um* dentre eles o faz, ou *nenhum*.”¹⁰¹

4.7 PLENA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL (CF ART 5º XXXV)

Esse princípio seria afetado em três situações: no índice de correção, no parcelamento e também na compensação de dívida ativa com particulares. A busca por uma rápida e eficaz prestação jurisdicional não seria obtida se o resultado financeiro almejado não vier em espécie, mas vier sob a forma de quitação ou redução de uma mesma dívida que o credor tenha com o mesmo ente público.

¹⁰¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Econômico, Aplicação e Eficácia**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001. p. 388

4.8 DIREITO ADQUIRIDO E DA COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI),

Segundo o proponente, esse princípio seria afetado nas mesmas três situações: no índice de correção, no parcelamento e na compensação de dívida ativa com particulares. Caracteriza-se como um resultado diverso do esperado, e diverso do considerado pelo juiz da fase de conhecimento da causa.

Porém o STF “tem admitido que dispositivos constitucionais possam alcançar efeitos futuros de fatos passados”¹⁰², o que é exatamente o caso relatado no índice de correção e no parcelamento já realizado.

Dessa forma, a adoção da Selic no recálculo de precatórios expedidos e não pagos só poderá ser realizado a partir de 9 de dezembro de 2021 (data de promulgação da EC113), em decorrência da decisão do STF na ADI 1.220: “*Lei que estipula índices de correção monetária a serem aplicados a períodos aquisitivos anteriores à sua entrada em vigor viola a garantia do direito adquirido*”¹⁰³.

Da mesma forma, que não há direito adquirido a se manter o mesmo índice, também não há para a condição de parcelamento praticada anteriormente a promulgação da Emenda Constitucional.

No caso da compensação da dívida ativa com particulares, o princípio da eficiência, sempre subordinado ao princípio da legalidade, poderia amparar a situação de redução do montante pendente de pagamento através de compensação com os débitos em dívida ativa incontroversos.

4.9 REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL (ART. 3º. III).

Eros Roberto Grau apresenta que o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil é ainda o de *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (art. 3º. III), bem como *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (art. 3º. IV). E a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º. III) como fundamento da república para *assegurar a todos existência digna* como fim da atividade econômica (art 170º). Além disso, a *redução das desigualdades regionais e sociais* é

¹⁰² STF, 1ª Turma, RE 242.740, rel. min. Moreira Alves, DJ 18/5/2001, p. 87; STF, 1ª Turma, AI 248.696 AgR, rel. min. Moreira Alves, DJ 17/12/1999, p. 16.

¹⁰³ BRASIL **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1120**. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/estf-visualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1596728> >. Acesso em 14 out. 2022

tomada como princípio constitucional impositivo no inciso VII do artigo 170^o.¹⁰⁴

Segundo Gilberto Bercovici, o artigo 3^o da Constituição de 1988, além de integrar a fórmula política, também é a cláusula transformadora da Constituição. Prossegue, informando que a ideia da cláusula transformadora explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Desta forma, os preceitos da Constituição têm caráter progressivo e dinâmico, e de certo modo, sempre inacabado. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado.¹⁰⁵

Qualquer atuação do Estado em prol de quem esteja numa posição de desequilíbrio, por vezes, é confundida com um assistencialismo demagógico e, no entanto, pode ser exatamente o limite que impediria a explosão das fúrias, como divisado por Rui Barbosa no seu discurso de 20 de março de 1919.¹⁰⁶

No Brasil, porém, nunca se faz coisa boa senão de má vontade, tarde e mal. Se há interesses em colisão, aos dos desvalidos não se atende, senão quando os fracos, atinando com o segredo da sua força, perdem o medo à do poder, para confiar na própria.

A previsão da destinação, para programas sociais, da folga do orçamento para o teto projetado fortalece a adesão ao princípio de redução da desigualdade social. Resta saber se esse montante vai ser suficiente para ajudar a minorar o problema social do país.

4.10 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio da indisponibilidade do interesse público prevê que a Administração deve realizar suas condutas sempre velando pelos interesses da sociedade, mas nunca dispondo deles, uma vez que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra, pois o titular desses bens é o povo.

Isto significa que a Administração Pública não tem competência para se desfazer da coisa pública, bem como, não pode se desvencilhar da sua atribuição de

¹⁰⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**, São Paulo, Malheiros, 2018. p. 219 ; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **ICMS e Equilíbrio Federativo na Constituição Econômica**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008. p. 60

¹⁰⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 294

¹⁰⁶ BARBOSA, Rui. A questão social e política no Brasil. Disponível em: **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**, 20 mar. 1919. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. p. 396. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1033/218071.pdf> Acesso em 22 set. 2022.

guarda e conservação do bem. Conforme julgamento da ADI 1717/DF, a administração também não pode transferir a terceiros a sua tarefa de zelar, proteger e vigiar o bem.

A interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.¹⁰⁷

Ademais a disponibilidade dos interesses públicos somente pode ser feita pelo legislador

O princípio da indisponibilidade do interesse público embasa a norma que as Fazendas Públicas não serão atingidas pelo processamento executório judicial aplicado aos devedores comuns: enquanto os particulares condenados ao pagamento de quantia certa podem ter seus bens afetados à execução, como garantia patrimonial de satisfação do crédito, a Fazenda Pública tem procedimento específico, no qual não se cogita a implementação forçada, em razão da natureza e do regime jurídico a que se submetem os bens públicos.

Neste sentido, observa-se no artigo 100º do texto constitucional a previsão dos precatórios e requisições de pequeno valor. O regime de precatório objetiva moralizar o pagamento de débitos judiciais do Poder Público, garantindo que não haja preferências ou privilégios indevidos entre credores.

As diversas constituições que o Brasil teve, não apenas instituíram o regime de precatórios, mas também estabeleceram suas principais características, dentre as quais: o estrito respeito à ordem cronológica de apresentação e o tratamento isonômico, que implementa o princípio da equidade, através do respeito à igualdade em cada uma das classes de desigualação formadas pela natureza alimentícia ou não do crédito e critérios de idade e presença de doenças graves.

Não há afronta a esse princípio nessas emendas, o regime de precatório é digno resultado da aplicação desse princípio.

¹⁰⁷ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717/DF**. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741> >. Acesso em 24 set. 2022.

5 CONCLUSÃO

A análise dos princípios mostra que alguns princípios não foram considerados na sua plenitude, confirmando a hipótese de que há inconstitucionalidade nas emendas estudadas, cujo teor reflete com o posicionamento do Ministério Público Federal.

Por outro lado, essas emendas trouxeram novas redações de dispositivos legais que tiveram sua nulidade decretada nas ADIs estudadas. Nota-se que essas emendas reeditaram artigos anteriores com alterações pontuais incorporadas para satisfazer as objeções emitidas pelo STF nos julgamentos anteriores. Essa situação aparece na cessão de precatórios, na compensação com dívidas de particulares e na alteração do índice de correção. Pode-se esperar que esses dispositivos tenham seu pedido de inconstitucionalidade rejeitado, e mantenham sua efetividade.

A história dos precatórios no Brasil apresentou uma crescente normatização buscando aumentar o respeito ao credor do Estado. Partindo-se de uma situação inicial ainda no Brasil Colônia que o respeito era nulo, evoluindo, no Brasil Império, para situação que o respeito era casuístico e o recebimento dependia da proximidade e da influência política que o credor estava do governante em exercício, chegou-se a situação onde a fila era obedecida e paga no prazo previsto.

Porém com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se a primeira moratória de 8 anos para pagamento conforme expresso no artigo 33 da ADCT. A Emenda Constitucional de nº 30 de 2000 incluiu o artigo 78 na ADCT, que incluía outro alongamento, dessa vez por mais 10 anos. Não é surpresa que esse novo alongamento seria objeto de uma ADI. Porém o julgamento da liminar só foi concluído em 2010, após a vigência do parcelamento, e a decisão definitiva até hoje ainda não foi proferida. Porém o fim do parcelamento não foi problema para os entes subnacionais (os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), visto que uma nova EC, de nº 62/2009 já tinha sido proposta e aprovada, gerando um novo prazo de 15 anos para liquidação total do estoque de precatórios, pelo acréscimo do artigo 97 na ADCT.

Dessa forma, desde a promulgação da CF88 não ocorreu ainda um período razoável de normalidade no pagamento de precatórios no Brasil. No âmbito federal os precatórios estavam sendo pagos pontualmente até o ano de 2021. O atraso está concentrado nos precatórios de alguns estados.

É pacífico que o Estado deve ter seu foco no desempenho das funções comuns para melhor convivência da comunidade que o Estado atende. No cenário global do Estado, o pagamento de precatórios não se configura como atividade principal para o qual foi idealizado, e não é a atividade que apresenta o poder de gerar benefício à maior parte da população. Assim, a história legal dos precatórios demonstra que nesses momentos em que essa função equilibradora de injustiça entre os cidadãos do Estado se coloca em posição de maior importância que a função social do Estado, restam criadas as condições para uma ruptura no normativo para restabelecer o equilíbrio de funções.

É uma situação análoga com o que acontece na previdência, que também foi regulada a nível constitucional, para, exigindo um quorum qualificado, ter um regimento mais estável. Para essas duas áreas, a cada número relativamente pequeno de anos, consegue-se uma maioria qualificada para mudar o normativo e amear alguma redução de despesa, com o pretexto de melhorar as funções principais do Estado: aquelas que revertem para um maior número de pessoas. Mesmo que seja claro que os pagamentos dos precatórios representam, via de regra, indenizações justas às afrontas aos direitos de alguns cidadãos, frequentemente prejudicados por alguma ação incorreta do Estado. No entanto, essa retribuição de valores expressivos a cidadãos específicos, consegue gerar uma reação de desalento na sociedade, inclusive por estímulo de agentes formadores de opinião pública.

Essa reação é canalizada via de regra pelas condições políticas e democráticas. Consegue-se assim reduzir a importância orçamentária que a justiça do precatório e as verbas previdenciárias se apresentam em relação as demais despesas do Estado.

Como, politicamente, não foi mais possível pagar a totalidade das obrigações do Estado com precatórios no prazo idealmente pensado, um intrincado sistema de preferências foi criado, tentando realizar uma priorização aos mais necessitados. Essa priorização se deu em relação a natureza do crédito alimentar, valor dos créditos e situação do beneficiário em relação a idade ou estado de saúde.

Apresenta-se uma dualidade de visões: o executivo e legislativo invocam uma falta de verbas e conseguem maioria qualificada para emendas que postergam o pagamento dos créditos precatórios. Por outro lado, o judiciário, mais imune ao grito das ruas, tenta reforçar a necessidade desses pagamentos pelo bem da segurança jurídica. Ministro Gilmar Mendes foi muito preciso no julgamento da questão de or-

dem sobre a ADI 4.425¹⁰⁸:

É fato que grande parte da receita dos entes federativos está constitucionalmente vinculada ou deve ser empregada na prestação de serviços públicos contínuos, razão pela qual a determinação de destaque dessas verbas para o pagamento de precatórios representaria violação a diversas normas constitucionais. Há certamente aí um custo de oportunidade, uma escolha trágica nessa questão. Para dar fim, subitamente, ao estoque de precatórios, que outros gastos deverão deixar de lado os Estados e Municípios? O orçamento público, todos sabemos, não é infinito, e os direitos fundamentais – todos eles, diga-se! – têm custos. Portanto, o aumento imediato da destinação de recursos ao pagamento de precatórios decerto haverá de se fazer em prejuízo de outros valores constitucionais igualmente relevantes.

Louvável a posição do Poder Executivo ao propor a Comissão Mista com função de reduzir o acervo futuro de ações judiciais contra a Fazenda Pública, e consequente emissão de precatórios. Espera-se que de fato essa comissão aconteça e que consiga proativamente entender as razões do elevado ajuizamento. Propiciando, ao Congresso, a redação ou revisão de leis de mais fácil entendimento e aplicação. Da mesma forma, os próprios agentes do Poder Executivo devem aplicar mais atenção para que os atos administrativos atentem aos normativos legais, visando reduzir o montante de afrontas a direitos individuais dos cidadãos.

¹⁰⁸ BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3900924> >. Acesso em 24 set. 2022

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSIS, Araken – **Manual da execução**. São Paulo: Editora RT, 2018. título IV capítulo 14
- ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.p. 483.
- BALTHAZAR, Ubaldo César. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005.
- BARBOSA, Rui. A questão social e política no Brasil. In: **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**, 20 mar. 1919. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. p. 396. Disponível em < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1033/21807_1.pdf > Acesso em 22 set. 2022.
- BERCOVICI, **Gilberto**. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 294
- STF nega ao Maranhão direito a linha de crédito da União para pagar precatórios**. Portal.stj.jus.br, 25 mai. 2021. Disponível em: <“<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=466494&ori=1>” >. Acesso em 22 set. 2022.
- BUENO, Dr. José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analize da constituição do Imperio**. Rio de Janeiro:TypoGraphia, 1857.
- BUZAID, Alfredo. É constitucional o artigo 33 do "Ato das Disposições Transitórias" da Constituição de 1988 ? **Revista dos Tribunais**, vol. 669/1991,p.7–9, Jul / 1991.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **ICMS e Equilíbrio Federativo na Constituição Econômica**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008.
- CAMARGO, Dr. Ricardo Antonio Lucas. **Mercado de Precatórios e Crédito Tributário**. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2008.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Econômico, Aplicação e Eficácia**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Financeiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2020. p.143
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito, Sistemas econômicos. Fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2020.
- CARVALHO, Vladimir Souza de. **Iniciação ao Estudo do Precatório**. Separata da Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, ano 19, n 76, out-dez 1982.

- COSTA, Alcides Jorge. História da tributação: do Brasil-Colônia ao Imperial In **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. Editora Saraiva 2008
- CASTRO, Amílcar de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Editora RT, 1976.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 746
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição Brasileira de 1967**. São Paulo: Saraiva, 1977 3.ed. p. 467
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.
- FREITAS, Augusto Teixeira de. **CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS CIVIS**. vol. 1. Editora do Senado Federal. Brasília, 2003 Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496206> >. Acesso em 22/set/2022. p. 296-313
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, São Paulo: Malheiros, 2018.
- JACQUES, Paulino. **A Constituição do Brasil Explicada**. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 20
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7a. ed. Companhia da Letras.
- LEMOS, Bruno Espinheira. **Trajatória e desvirtuamento de um instituto necessidade de novos Paradigmas**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2004
- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. Sao Paulo: Malheiros, 2007.
- MARTINS, Ives Gandra, BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v.9 p. 305-306 São Paulo: Saraiva, 1995. apud ADI 2356-MC.
- MAXIMILANO, Carlos **Comentários à Constituição Brasileira**. vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948
- MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes,. **Comentários a Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos Potengi, 1938. Tomo III p. 45
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de,. **Comentários a Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonad. 1953. v.5 p. 305
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista Forense, 1961. tomo XIII. p.189-190
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1967. tomo 3. p.619-622

MOREIRA, Egon Bockmann et al. **Precatórios: O Seu Novo Regime Jurídico**. 4ª.ed. 2022 São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MOREIRA NETO, Diego de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NEVES, Celso. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Forense, 1975 Vol. VII p. 166

NUNES, Castro. **Da fazenda pública em Juízo**. Livraria Freitas Bastos.,S.A.1.ed São Paulo, 1950

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**. São Paulo: RT, 2000, p. 309

REGO, Dr. Vicente Pereira do. **Direito Administrativo Brasileiro comparado com o Direito Administrativo Francez**. Typographia Universal, Recife, 1857

RIBAS, Conselheiro Dr. Antonio Joaquim. **Consolidação das Leis do Processo Civil** vol. 2. Editora Dias da Silva Junior. Rio de Janeiro, 1879. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/220533>. Acesso em 12 set. 2022.

RIBAS, Conselheiro Dr. Antonio Joaquim. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. B.L. Garnier. Rio de Janeiro, 1880. tomo II p. 292 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518691> Acesso em 22/set/2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

URUGUAI, Paulino Soares de Souze Visconde de. **Ensaio sobre Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Typographia Universal, 1862.

VIEIRA, Hugo Otávio Tavares, **As Ordenações Filipinas: o DNA do Brasil**. RT vol.958 (Agosto 2015) Disponível em: < http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.958.12.PDF > Acesso em 12 set. 2022.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. **Ordenações Filipinas**. Disponível em < <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l3p703.htm> > Acesso em 24 set 2022.

BRASIL. Constituição (1824). **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 01 set. 2022

BRASIL. Constituição (1891). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm > Acesso em 01 set. 2022

BRASIL. Constituição (1934). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 01 set. 2022

BRASIL. Constituição (1946). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm >. Acesso em 01 set. 2022

BRASIL. Constituição (1967). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc30.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc94.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm >. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm > Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm > Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 58,** Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7.4.2021 Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5526245> >. Acesso em 28 set. 2022.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 493.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1519857> >. Acesso em 24/set/2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 815/RS** Disponível em: < <https://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547> > Acesso em 22/set/2022.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1120.** Disponível em: < <https://re-dir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcesso-Eletronico.jsf?seqobjetoincidente=1596728> >. Acesso em 14 out. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2356.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1885065> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2362.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1887803> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3813700> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3900924> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5679.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5156895> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6804.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158472> >. Acesso em 24/set/2022
Acesso em 22/set/2022.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6805.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158634> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7047.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7064**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Mandado de Segurança 36375**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5659961> >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **Lei 14.057, de 11 de setembro de 2020**. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14057.htm >. Acesso em 24 set. 2022

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 1.608, DE 18 DE SETEMBRO DE 1939 - Código de Processo Civil de 1939**. Planalto. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm >. Acesso em 24 set 2022.

BRASIL. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 117838/SP**. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur147525/false> >. Acesso em 28 set 2022.

BRASIL. **Provimento 3/82 do Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: < <https://circuloregistrat.com.br/wp-content/uploads/2011/05/cgj-provimento-03-1982.pdf> > Acesso em 22/set/2022.

BRASIL. **Decreto 29.463 DE 29 DE Dezembro DE 1988 do Estado De São Paulo**. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1988/decreto-29463-29.12.1988.html> > Acesso em 22/set/2022.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 47/SP**. Disponível em: < https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_47_SP-22.10.1992.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1663286599&Signature=znCu-EUJ7OqwXd7ugzyKA4wEq6n0%3D / <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1488036> > Acesso em 22/set/2022.

BRASIL. **Resolução 303 do CNJ**. Disponível em < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130> >. Acesso em 22/set/2022.

LISTA DE GRÁFICOS

Figure 1: Evolução apresentada pelo ME em audiência pública na Câmara.....	55
Figura 2: Distribuição apresentada pelo ME em audiência pública.....	56
Figure 3: Evolução SELIC x IPCA-e no período de 2003 a 2022.....	59

ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL N. 113



Presidência da República
 Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 113, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2021

Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 100 e 160 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.100.

.....

§ 9º Sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo.

.....

§ 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

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.

.....

§ 14. A cessão de precatórios, observado o disposto no § 9º deste artigo, somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e ao ente federativo devedor.

.....

§ 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 transita-

das 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." (NR)

"Art. 160.

§ 1º

[§ 2º](#) Os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais." (NR)

Art. 2º O [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 101.

[§ 5º](#) Os empréstimos de que trata o inciso III do § 2º deste artigo poderão ser destinados, por meio de ato do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores, na forma do disposto no [inciso III do § 8º do art. 97 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.](#)" (NR)

"Art.107.

§ 1º

[II -](#) para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

.....

[§ 12.](#) Para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Executivo considerará o valor realizado até junho do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo, relativo ao ano de encaminhamento do projeto, e o valor estimado até dezembro desse mesmo ano.

§ 13. A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o [§ 1º do art. 166 da Constituição Federal.](#)

§ 14. O resultado da diferença aferida entre as projeções referidas nos §§ 12 e 13 deste artigo e a efetiva apuração do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária." (NR)

["Art. 115.](#) Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de outubro de 2021, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, mediante autorização em lei municipal específica, desde que comprovem ter alterado a legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente:

I - adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos [incisos I e III do § 1º](#) e nos [§§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da Constituição Federal](#), regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;

II - adequação do rol de benefícios ao disposto nos [§§ 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019](#);

III - adequação da alíquota de contribuição devida pelos servidores, nos termos do [§ 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019](#); e

IV - instituição do regime de previdência complementar e adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social, nos termos do [§ 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019](#).

Parágrafo único. Ato do Ministério do Trabalho e Previdência, no âmbito de suas competências, definirá os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, inclusive quanto ao cumprimento do disposto nos incisos I, II, III e IV do **caput** deste artigo, bem como disponibilizará as informações aos Municípios sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos."

["Art. 116.](#) Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com o Regime Geral de Previdência Social, com vencimento até 31 de outubro de 2021, ainda que em fase de execução fiscal ajuizada, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais.

§ 1º Os Municípios que possuam regime próprio de previdência social deverão comprovar, para fins de formalização do parcelamento com o Regime Geral de Previdência Social, de que trata este artigo, terem atendido as condições estabelecidas nos [incisos I, II, III e IV do caput do art. 115 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

§ 2º Os débitos parcelados terão redução de 40% (quarenta por cento) das multas de mora, de ofício e isoladas, de 80% (oitenta por cento) dos juros de mora, de 40% (quarenta por cento) dos encargos legais e de 25% (vinte e cinco por cento) dos honorários advocatícios.

§ 3º O valor de cada parcela será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

§ 4º Não constituem débitos dos Municípios aqueles considerados prescritos ou atingidos pela decadência.

§ 5º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no âmbito de suas competên-

cias, deverão fixar os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, bem como disponibilizar as informações aos Municípios sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos."

"[Art. 117](#). A formalização dos parcelamentos de que tratam os [arts. 115 e 116 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) deverá ocorrer até 30 de junho de 2022 e ficará condicionada à autorização de vinculação do Fundo de Participação dos Municípios para fins de pagamento das prestações acordadas nos termos de parcelamento, observada a seguinte ordem de preferência:

I - a prestação de garantia ou de contra garantia à União ou os pagamentos de débitos em favor da União, na forma do [§ 4º do art. 167 da Constituição Federal](#);

II - as contribuições parceladas devidas ao Regime Geral de Previdência Social;

III - as contribuições parceladas devidas ao respectivo regime próprio de previdência social."

Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no [inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o **caput** deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no [inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal](#).

§ 3º As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.

§ 4º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no [§ 3º do art. 167 da Constituição Federal](#).

§ 5º O aumento do limite previsto no § 1º deste artigo será destinado, ainda, ao atendimento de despesas de programa de transferência de renda. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021](#))

§ 6º O aumento do limite decorrente da aplicação do disposto no [inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) deverá, no exercício de 2022, ser destinado somente ao atendimento das despesas de ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do [parágrafo único do art. 6º](#) e do [inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal](#), à saúde, à previdência e à assistência social. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021](#))

Art. 5º As alterações relativas ao regime de pagamento dos precatórios aplicam-se a todos os requisitórios já expedidos, inclusive no orçamento fiscal e da seguridade social do exercício de 2022.

Art. 6º Revoga-se o [art. 108 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 8 de dezembro de 2021.

Este texto não substitui o publicado no DOU 9.12.2021

*

ANEXO B – EMENDA CONSTITUCIONAL N. 114



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 114, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2021

Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 6º, 100 e 203 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.

6º

.....

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária." (NR)

"Art.

100.

.....

.....

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

"Art. 203.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 107-A e 118:

"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:

I - no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no **caput** deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal;

II - no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o **caput** deste artigo válido para o exercício de 2023; e

III - nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o **caput** deste artigo válido para o mesmo exercício.

§ 1º O limite para o pagamento de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no **caput** deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento.

§ 2º Os precatórios que não forem pagos em razão do previsto neste artigo terão prioridade para pagamento em exercícios seguintes, observada a ordem cronológica e o disposto no § 8º deste artigo.

§ 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido pago em razão do disposto neste artigo, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda

Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito.

§ 4º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o cumprimento deste artigo.

§ 5º Não se incluem no limite estabelecido neste artigo as despesas para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo, bem como a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício.

§ 6º Não se incluem nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o previsto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo.

§ 7º Na situação prevista no § 3º deste artigo, para os precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022, os valores necessários à sua quitação serão providenciados pela abertura de créditos adicionais durante o exercício de 2022.

§ 8º Os pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal serão realizados na seguinte ordem:

I - obrigações definidas em lei como de pequeno valor, previstas no § 3º do art. 100 da Constituição Federal;

II - precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor;

III - demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor;

IV - demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no inciso III deste parágrafo;

V - demais precatórios."

"Art. 118. Os limites, as condições, as normas de acesso e os demais requisitos para o atendimento do disposto no parágrafo único do art. 6º e no inciso VI do **caput** do art. 203 da Constituição Federal serão determinados, na forma da lei e respectivo regulamento, até 31 de dezembro de 2022, dispensada, exclusivamente no exercício de 2022, a observância das limitações legais quanto à criação, à expan-

são ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa no referido exercício."

Art. 3º O art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º e 6º:

"Art. 4º

§ 5º O aumento do limite previsto no § 1º deste artigo será destinado, ainda, ao atendimento de despesas de programa de transferência de renda.

§ 6º O aumento do limite decorrente da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá, no exercício de 2022, ser destinado somente ao atendimento das despesas de ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º e do inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal, à saúde, à previdência e à assistência social." (NR)

Art. 4º Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) serão pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, da seguinte forma:

- I - 40% (quarenta por cento) no primeiro ano;
- II - 30% (trinta por cento) no segundo ano;
- III - 30% (trinta por cento) no terceiro ano.

Parágrafo único. Não se incluem nos limites estabelecidos nos arts. 107 e 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir de 2022, as despesas para os fins de que trata este artigo.

Art. 5º As receitas que os Estados e os Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, conforme destinação originária do Fundo.

Parágrafo único. Da aplicação de que trata o **caput** deste artigo, no mínimo 60% (sessenta por cento) deverão ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão.

Art. 6º No prazo de 1 (um) ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional promoverá, por meio de comissão mista, exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União.

§ 1º A comissão atuará em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o auxílio do Tribunal de Contas da União e poderá requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, buscando identificar medidas legislativas a serem adotadas com vistas a trazer maior segurança jurídica no âmbito federal.

§ 2º O exame de que trata o **caput** deste artigo analisará os mecanismos de aferição de risco fiscal e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando esses pagamentos por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro.

§ 3º Apurados os resultados, o Congresso Nacional encaminhará suas conclusões aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, para a adoção de medidas de sua competência.

Art. 7º Os entes da Federação que tiverem descumprido a medida prevista no art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e que optarem por não firmar termo aditivo na forma prevista no art. 4º-A da referida Lei Complementar poderão restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional proporcionalmente à quantidade de prestações remanescentes dos respectivos contratos, aplicados os encargos contratuais de adimplência e desde que adotem, durante o prazo de restituição dos valores para a União, as medidas previstas no art. 167-A da Constituição Federal.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - a partir de 2022, para a alteração do § 5º do art. 100 da Constituição Federal, constante do art. 1º desta Emenda Constitucional;

II - na data de sua publicação, para os demais dispositivos.

Brasília, em 16 de dezembro de 2021

Este texto não substitui o publicado no DOU 17.12.2021