



Faculdade de Direito

Curso de Graduação

VALDENOR MENDES FERNANDES

**DEVO, NÃO NEGO, PAGO QUANDO PUDER: AS TENTATIVAS DE
ESVAZIAMENTO DO SISTEMA DE PAGAMENTO VIA PRECATÓRIOS À LUZ
DAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS E DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Brasília

2022

VALDENOR MENDES FERNANDES

**DEVO, NÃO NEGO, PAGO QUANDO PUDER: AS TENTATIVAS DE
ESVAZIAMENTO DO SISTEMA DE PAGAMENTO VIA PRECATÓRIOS À LUZ
DAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS E DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Roberta Simões
Nascimento.

Brasília

2022

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Roberta Simões Nascimento
(Orientadora)

Prof. Olindo Herculano de Menezes
(Membro)

Prof. Rafael Santos de Barros e Silva
(Membro)

FERNANDES, Valdenor Mendes.

Devo, não nego, pago quando puder: As tentativas de esvaziamento dos precatórios à luz das reformas constitucionais e das jurisprudenciais do STF. Brasília, 2022.

Monografia (Graduação – Direito) – Universidade de Brasília, 2022.

1. Precatórios. 2. Direito Constitucional. 3. Supremo Tribunal Federal. 4. Processo legislativo. 5. Direitos Fundamentais.

Aos meus familiares, meu bem maior.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus a oportunidade de ter conhecido pessoas excepcionais na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Em especial, agradeço à minha família por entender que a ausência em diversos momentos foi por uma razão relevante – a dedicação e a disciplina aos estudos pelo propósito da busca constante de autonomia e liberdade.

Obrigado à minha orientadora, professora Roberta Simões Nascimento, pelo profissionalismo e pelas minuciosas instruções.

Por fim, agradeço aos amigos que constitui para a vida toda durante o curso. Poucos, mas certamente importantes.

“Sonhar com o impossível é o primeiro passo para torná-lo possível (Confúcio)”.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso analisa nas Constituições brasileiras e nos recentes atos de reforma constitucionais os motivos que deram ensejo ao emaranhado de regras existentes no artigo 100 da Constituição de 1988 e nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que versam sobre o regime de pagamento das dívidas da Fazenda Pública por meio de precatórios. O estudo mostra uma tendência aqui chamada de “esvaziamento” dos precatórios, em face de reformas que criaram oportunidades aos entes da federação para a procrastinação do seu efetivo pagamento. Também, é apresentada a visão do Supremo Tribunal Federal sobre a temática em questão, os argumentos de política e as justificativas determinantes do processo legislativo que resultaram na atual regulamentação constitucional dos precatórios e, por fim, o impacto dessas condicionantes, visão política e visão jurídica, para o beneficiário que almeja o recebimento em pecúnia da prestação a que faz jus nos termos da decisão judicial transitada em julgado.

Palavras-chave: precatórios; direito constitucional; Supremo Tribunal Federal. processo legislativo; direitos fundamentais.

ABSTRACT

The present final paper analyzes in the Brazilian Constitutions and in the recent acts of constitutional reform the reasons that gave rise to the tangle of existing rules in article 100 of the 1988 Constitution and in the Transitory Constitutional Provisions Acts that deal with the payment regime of Public Treasury debts through the *precatórios* (writ execution against Public Treasury or writ of payment of government debt). The study shows a trend here called the “emptying” of *precatórios*, in the face of reforms that created opportunities for federation entities to procrastinate their effective payment. Also, the view of the Federal Supreme Court on the subject in question, the policy arguments and the determinant justifications of the legislative process that resulted in the current constitutional regulation of the *precatórios*, and, finally, the impact of these conditions, political vision and legal vision are presented, for the beneficiary who aims to receive in cash the benefit to which he is entitled under the terms of the final court decision.

Keywords: *precatórios*; constitutional right; Federal Court of Justice. legislative process; fundamental rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O REGIME DE PAGAMENTO DAS DÍVIDAS DA FAZENDA PÚBLICA (PRECATÓRIOS)	15
1.1. PRECATÓRIOS: CONCEITO, ORIGEM E EVOLUÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	17
1.2. OS PRECATÓRIOS NA VERSÃO ORIGINAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 27	
1.3. AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS E A RECONFIGURAÇÃO DOS PRECATÓRIOS: LINHAS MESTRAS E BALANÇO GERAL DAS REFORMAS.....	31
1.3.1. As EC nº 20/1998, nº 30/2000, nº 37/2002, nº 62/2009, e nº 94/2016: as novidades legislativas	32
1.3.2. O aperfeiçoamento da sistemática de pagamento dos precatórios: regras de prioridade, cessão e dação em pagamento	50
1.3.3. Novas regras, velhos problemas: tentativas de “rolagem” da dívida da Fazenda Pública: compensação com tributos, parcelamento e “teto de pagamento”	53
2. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO AOS PRECATÓRIOS	58
2.1. A DISCUSSÃO DAS ADIs N ^{OS} 2.356 E 2.362 (PENDENTES DE JULGAMENTO)	59
2.2. O ENTENDIMENTO DAS ADIs N ^{OS} 4.425 E 4.357	65
2.3. DEMAIS JULGADOS DE INTERESSE EM MATÉRIA DE PRECATÓRIOS: O CERNE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF EM MATÉRIA DE PRECATÓRIOS	73
3. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS ECS N^{OS} 113 E 114/2021 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF	79
3.1. DETERMINANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO DAS ECs N ^{OS} 113 E 114/2021: A JUSTIFICAÇÃO LEGISLATIVA DO “TETO DE PAGAMENTO” DOS PRECATÓRIOS (E SUA COMPARAÇÃO COM O PARCELAMENTO)	91
3.2. OS PRECATÓRIOS E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À PROPRIEDADE (ART. 5º, INCISO XXII), À COISA JULGADA (ART. 5º, XXXVI), E À SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º): DO DIREITO AO PAGAMENTO	97
3.3. O CRESCENTE ESVAZIAMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM RAZÃO DAS REFORMAS DOS PRECATÓRIOS À LUZ DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ORIGINÁRIAS E DA JURISPRUDÊNCIA DO STF	100
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS	109

INTRODUÇÃO

A justificativa maior em 1934 para os precatórios terem previsão normatizadora pela primeira vez na Constituição foi a necessidade de moralizar o sistema de pagamentos de pagamentos de precatórios, proibindo-se a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim de forma indiscriminada.

Nesse sentido, a defesa do princípio da impessoalidade tornou-se o ponto fulcral do regime de execução dos pagamentos dos precatórios. A partir desse marco legal, da Constituição de 1934, os beneficiários de precatórios seriam atendidos exclusivamente por uma lista cronológica formada de acordo com a apresentação dos precatórios pelo Presidente do Tribunal.

Resolvia-se, portanto, os favorecimentos e a discricionariedade na administração dos pagamentos devidos em face das execuções judiciais contra a Fazenda Pública. Por outro lado, considerando a escassez natural de recursos financeiros disponíveis, surgia outro problema que perdura até os dias atuais, o que fazer com o crescente estoque de precatórios a pagar originados pelo simples decurso do tempo?

Para entender as nuances existentes em torno da resposta a essa questão, primeiro é necessário o entendimento do próprio regime de pagamento das dívidas da Fazenda Pública por meio de precatórios, sua origem e evolução nas Constituições brasileiras.

Ao tratarmos de débitos do setor público que obrigatoriamente devam ser pagos, como é o caso dos precatórios, algo que transparece premente ao gestor público é como realizar a administração alocativa de recursos financeiros escassos diante de muitas demandas públicas. Nesse sentido, o presente trabalho aborda como ao longo do tempo as contas públicas foram incapazes de suportar a regularidade dos pagamentos de precatórios, quando das discussões do orçamento anual de cada ente, diante das várias demandas ordinárias do Poder Público, inclusive as demandas de ocasião dos políticos que conduzem a máquina pública.

Dentre as soluções possíveis para esse problema, da falta de recursos para o pagamento de dívidas públicas, está o pedido direcionado ao Parlamento para que seja autorizada a abertura de margem orçamentária para o atendimento da

despesa que se mostra urgente. Nesse sentido, no afã da abertura de margem orçamentária para outros gastos que não sejam o pagamento regular dos precatórios, será demonstrada a atuação de políticos e suas justificativas como legisladores reformadores para modificar reiteradas vezes a Constituição de 1988 com o fim de postergar ao máximo os pagamentos dos precatórios, em certo movimento que soa como a fixação de uma moratória constitucional pelo Estado.

Essa dinâmica, a qual se pretende esmiuçar em detalhes, foi estatuída por diversas Emendas Constitucionais (ECs) à Constituição de 1988, que, reiteradamente, foram surgindo a cada intervalo de tempo após o respectivo esaurimento dos prazos de pagamento dos precatórios ora estipulados, entre as quais, as ECs de nºs 30/2000, 62/2009, 94/2016, 99/2017, 109/2021 e 114/2021.

Sobre a problemática dos crescentes estoques de precatórios a pagar existente no país, segundo estudo da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados¹, Nota Informativa nº 8/2021, estima-se que até 2026, apenas na União, haveria um estoque de cerca de R\$ 121,3 bilhões de precatórios a pagar, projeção financeira essa com viés de crescimento.

Importante ressaltar que esse número leva em conta a aplicação da recente metodologia de cálculo dos precatórios inserida no “teto de gastos”, em consonância com o regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, a época de sua promulgação apelidada de “PEC do teto de gastos”. Do contrário, segundo o mesmo estudo, caso não houvesse a inclusão dos precatórios na trava do “teto de gastos”, somente para 2022 haveria uma previsão de desembolso financeiro com precatórios para a União de vultosos R\$ 80 bilhões.

Sendo os precatórios um instituto jurídico regulamentado diretamente na Constituição e, como tratado acima, de impactos financeiros relevantes para a sociedade, o pressuposto lógico dessa combinação é o chamamento para a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), que será o árbitro de dois polos.

De um lado o chefe do Executivo que deseja a todo custo realizar seus projetos, com seus respectivos interesses políticos, e de outra banda o beneficiário do precatório, que aguarda ansiosamente o cumprimento efetivo da coisa julgada, no caso, que o Estado seja forçado a lhe disponibilizar o correspondente em dinheiro conforme o decidido judicialmente.

¹ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-informativa-pec-23-aprovada-sf_-versao-final

Diante do STF, o chefe do Executivo e políticos de sua base parlamentar suscitam, no geral, argumentos de limitação orçamentária e a imperiosa necessidade da continuidade dos serviços públicos, por isso, por exemplo, a necessidade da imposição de parcelamentos das dívidas com precatórios. Já os beneficiários de precatórios amparam-se no direito fundamental de acesso pleno à Justiça, na efetividade da coisa julgada e na separação de Poderes, princípios basilares à própria existência do Poder Judiciário. Em comum, tanto um como o outro encontram juízes que comungam com seus argumentos.

Em face desse cenário, propõe-se para o presente trabalho o intrigante título “Devo, não nego, pago quando puder: as tentativas de esvaziamento do sistema de pagamento via precatórios à luz das reformas constitucionais e da jurisprudência do STF”, mormente para apresentar a visão do STF sobre a temática dos precatórios em julgamentos relevantes de sua alçada, a exemplo do decidido no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 2.356 e nº 2.362, e de nº 4.425 e nº 4.357.

Referentes às ADIs supracitadas, julgadas em conjunto, o primeiro par discutiu a inconstitucionalidade da moratória prevista no art. 78 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela EC nº 30/2000; já o segundo par de ADIs, refere-se à inconstitucionalidade de vários dispositivos da EC nº 62/2009, sobretudo o regime especial instituído o qual deu a possibilidade de o chefe do Poder Executivo escolher duas formas de quitar os precatórios, a saber: (i) pelo depósito em uma conta especial, por prazo indeterminado, com a vinculação de 1 a 2% da receita corrente líquida; ou (ii) pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos.

Considerando ser esse o caminho necessário para um estudo até chegar às mais recentes ECs que modificaram a sistemática dos precatórios, o presente trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo será tratado o regime de pagamento das dívidas da fazenda pública por meio de precatórios, ocasião em que serão desenvolvidos os conceitos iniciais, a origem e evolução dos precatórios nas constituições brasileiras. Também, nesse capítulo inicial, será procedido um comparativo entre as versões redacionais dos precatórios no texto original da Constituição de 1988 e as várias reformas constitucionais ocorridas em seu art. 100.

No segundo capítulo será estudada a jurisprudência do STF quanto aos precatórios. Para tanto, serão analisadas as ADIs n^{os} 2.356 e 2.362, e, em seguida, as ADIs n^{os} 4.425 e 4.357. Ao fim desse capítulo serão examinados outros julgados do STF relacionados ao tema.

No terceiro e último capítulo será feita uma reflexão sobre a (in)constitucionalidade das ECs n^{os} 113 e 114/2021 à luz da jurisprudência pretérita do STF sobre os precatórios. Será empreendida uma discussão das determinantes do processo legislativo que levaram os parlamentares a editarem essas ECs e o entendimento sobre a justificativa legislativa do “teto de pagamento” aplicado aos precatórios, bem como sua comparação com o parcelamento. Por derradeiro, nesse último capítulo, serão confrontados a postergação da quitação dos precatórios e o impacto disso aos direitos fundamentais à propriedade (art. 5^o, inciso XXII), à coisa julgada (art. 5^o, XXXVI), e à separação de poderes (art. 2^o), em uma reflexão sobre o direito ao pagamento e o crescente esvaziamento dos direitos fundamentais em razão das reformas dos precatórios à luz das disposições constitucionais originárias e da jurisprudência do STF.

1. O REGIME DE PAGAMENTO DAS DÍVIDAS DA FAZENDA PÚBLICA (PRECATÓRIOS)

Como anunciado na introdução, o presente capítulo se volta para a apresentação da disciplina constitucional sobre os pagamentos por meio de precatórios devidos pelas Fazendas Públicas em face de execução de decisões judiciais contra o próprio Estado. Inicialmente, cumpre esclarecer que os conceitos de Estado, Poder Público e Fazenda Pública são usados como sinônimos quando se trata da atuação dos entes da federação, enquanto pessoas jurídicas de direito público.

Segundo Dallari (1998, p. 6), sobre as características iminentes do Estado, enfatiza que se trata de uma criação e instrumento de seres humanos, reconhecido como pessoa jurídica, que expressa sua vontade através de determinadas pessoas ou determinados órgãos. Meirelles (2008, p. 61) explica que sob a faceta especificamente constitucional o Estado refere-se à pessoa jurídica territorial soberana.

Especificamente quanto ao termo histórico Fazenda Pública, tão replicado no ordenamento jurídico pátrio na seara das Finanças Públicas, trata-se de uma designação também quando se deseja referir-se ao próprio Estado, todavia pelo viés do Estado-Administrador, aquele que cuida dos interesses do patrimônio público. Cavalcante (2016, p. 14), reproduzindo conceito universal, explica que “patrimônio é o conjunto de bens e direitos dotados de valor econômico que pertence a uma empresa ou pessoa física”.

Da Cunha (2021, p. 888) explica que o termo Fazenda Pública é associado tradicionalmente à gestão das finanças estatais pela Administração Pública, representando a personificação do Estado ao abranger as pessoas jurídicas de direito público. O autor aponta o seguinte:

O uso frequente do termo Fazenda Pública fez com que se passasse a adotá-lo num sentido mais lato, traduzindo a atuação do Estado em juízo; em Direito Processual, quando se alude à Fazenda Pública em juízo, a expressão apresenta-se como sinônimo do Poder Público em juízo, ou do Estado em juízo, ou do ente público em juízo, ou, ainda, da pessoa jurídica de direito público em juízo. (...) No processo em que haja a presença de uma pessoa jurídica de direito público, esta pode ser designada, genericamente, de Fazenda Pública. (...) Quando a legislação processual

utiliza-se do termo Fazenda Pública está a referir-se à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal.

Na atuação do Estado de Direito, em que pese a supremacia do interesse público, que é essencialmente o interesse estatal, é necessário também que se observe o interesse do particular. Da congruência desses dois interesses, decorrem o interesse comum a ser perseguido pelo Estado.

Di Pietro (2022, pp. 67 e 111), tratando sobre o contexto histórico do princípio da supremacia do interesse público, expõe que “o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”. Nesse sentido, a eminente autora explica que ao mesmo tempo que o Estado deve ter prerrogativas que lhe garantam a autoridade necessária para a consecução do interesse público, o cidadão tem que ter garantias de observância de seus direitos fundamentais contra os abusos do poder.

Com efeito, no Estado de Direito, se por um lado o Estado vem a responder judicialmente por suas ações, esse mesmo Estado, albergado por previsão normativa constitucional e legal, goza de certos privilégios processuais, entre os quais podemos citar a impenhorabilidade de seus bens, diferentemente do particular que nos termos do art. 789 do Código de Processo Civil de 2015 responde, de forma mais imediata, com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações.

Em consulta a doutrinadores sobre os antecedentes históricos da execução contra a Fazenda Pública e a impenhorabilidade de seus bens, vale salientar o afirmado por Delgado (2003, p. 129) sobre a relativização de tais privilégios processuais, que nem sempre existiram, *in verbis*:

Nas ordenações Manuelinas e Filipinas, não tínhamos execução contra a Fazenda Pública, pelo contrário, era até mais rigorosa do que a execução contra o particular. Em 10 de abril de 1851, proibiu-se a penhora de bens da Fazenda Nacional. É bem verdade que há entendimentos contrários, afirmando que sempre existiu impenhorabilidade dos bens públicos.

Noutro giro, afirmando que se revela legítima, a priori, a instituição de benefícios processuais à Fazenda Pública, em prestígio ao próprio princípio da isonomia perante as pessoas físicas e jurídicas, que não estão vinculadas

diretamente aos princípios constitucionais regedores da Administração Pública, Rodrigues (2016, p. 29) assevera que:

É natural a existência de maiores solenidades, bem como maior necessidade de tempo para a atuação da Fazenda Pública, dado o enorme tamanho de sua estrutura e os princípios constitucionais da Administração, que a vinculam. Não há comparação, portanto, entre as pessoas jurídicas de direito público e pessoas privadas não integrantes do Poder Público no que se refere à celeridade do seu atuar.

Portanto, decorrente da impenhorabilidade dos bens públicos, a execução judicial contra o Estado, em virtude de sentença que lhe seja desfavorável, submete-se à sistemática de um regime diferenciado de pagamento devidos pela Fazenda Pública disciplinado pelo art. 100 da Constituição Federal, que impõe a necessidade de expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor, ou seja, o pagamento não será imediato, haja a vista a necessidade antecipada da devida alocação de recursos no orçamento público.

Em trabalho minucioso sobre o histórico dos precatórios no Brasil, Silva (1982, p. 338) registra o seguinte:

O precatório existe porque a Fazenda Pública foi parte e foi vencida. Se seus bens fossem penhoráveis, como os bens do particular, atendendo-se as exceções legais, não haveria a necessidade de precatório. Diante da impenhorabilidade de seus bens, criou-se o precatório. Em primeiro lugar porque não tem sentido que o Estado exproprie seus próprios bens para atender execuções que lhes são movidas; em segundo lugar porque os pagamentos devidos pela Fazenda devem ser rigorosamente ordenados e controlados, a fim de evitar mal maior, e que viessem os bens públicos a ser afetados por interesse particular.

1.1. PRECATÓRIOS: CONCEITO, ORIGEM E EVOLUÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Segundo o dicionário Michaelis, precatório refere-se a documento no qual se solicita algo. Com maior detalhe na caracterização, o dicionário jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, define precatório do seguinte modo:

PRECATÓRIO. S. m. (Lat., de precari) Dir. Proc. O pedido constante da carta precatória. A ordem judicial no sentido de que a autoridade competente proceda ao credor o pagamento do que lhe foi reconhecido por sentença. Na execução contra a Fazenda Pública, a requisição que o juiz faz, por intermédio do presidente do Tribunal, para que o órgão competente efetue pagamento, na ordem de apresentação dos instrumentos da espécie.

CF, art. 100, § 1º; Novo CPC, arts. 910, 535, § 3º, 910, § 1º; L 9.469, de 10.07.1997, art. 4º (L 9.081, de 19.07.1995).

Na literatura jurídica não há maiores controvérsias doutrinárias sobre o conceito de precatórios, que remete diretamente ao procedimento especial aplicado para a execução contra a Fazenda Pública. Os autores usam definições praticamente semelhantes.

Barroso (2022, p. 466) define precatório como “o instituto que rege os pagamentos a serem efetuados pela Fazenda Pública, permitindo a previsão orçamentária dos gastos públicos, bem como o respeito à fila dos beneficiários, para se evitar favorecimento”.

Cassettari *et al* (2018, p. 479) assim conceitua:

Precatórios – ofício-precatório, na verdade – são comunicações encaminhadas pelo Juízo da execução ao Presidente do respectivo Tribunal, solicitando que ele requisite a inclusão na Lei Orçamentária Anual. Trata-se, na teoria, de regime que resulta em respeito à ordem cronológica da apresentação dos precatórios (dos ofícios), preservando o princípio da impessoalidade, evitando a advocacia administrativa.

Nada obstante, quando o assunto se volta para as razões de existir dos precatórios, os autores apresentam diversas explicações, que vão desde a impenhorabilidade dos bens públicos, passando pela impessoalidade (que justificaria a instituição da “fila”), e até a necessidade de prévio planejamento orçamentário (o Poder Público ao tomar conhecimento do consolidado das dívidas inscritas em um ano, relativas a conta de precatórios a pagar, insere-as no orçamento do ano seguinte para pagamento, ou seja, a prévia autorização ou previsão na lei orçamentária é condição para a execução dos precatórios).

Bockmann Moreira *et al* (2021, p. RB-1.1), ao justificar o porquê do regime jurídico de pagamentos mediante precatórios, menciona os seguintes argumentos: (i) as prerrogativas materiais e processuais dadas à Fazenda Pública pelo ordenamento jurídico; (ii) da razão de ser dos precatórios considerando o prestígio aos princípios constitucionais da impessoalidade e da igualdade; e, por fim, (iii) suscita como origem dos precatórios a problemática de encaixe dessas obrigações frente as ordinárias previsões de receita e dispêndios do Estado no orçamento público anual, conforme o seguinte excerto:

Como bem destaca Diogo de Figueiredo Moreira Neto, uma vez em juízo a Fazenda Pública, “tanto a sua situação como atuação processual apresentam certas características que as distinguem da situação e atuação ordinária dos litigantes privados”. Dizia Pontes de Miranda que o regime de pagamentos devidos pela Fazenda Pública era medida constitucional moralizadora, contra a advocacia administrativa, diante da necessidade de fazê-los na ordem de apresentação dos precatórios. Então, o regime de precatório é inerente ao orçamento público; somente se justifica se os recursos para pagamento saírem do Tesouro do Estado na forma de despesa pública.

Ao tratar sobre a incorreta quebra na ordem cronológica de pagamento de apresentação dos precatórios, ainda que seja oriunda de acordo mais benéfico ao Poder Público, o ministro Celso de Mello, então relator do caso, nos autos da Reclamação (RCL) nº 2.143,² explicita de forma instrutiva a significação constitucional da necessidade de expedição dos precatórios judiciais, à luz das seguintes manifestações de seu voto:

A exigência constitucional pertinente à expedição de precatório – com a consequente obrigação imposta ao Estado de estrita observância da ordem cronológica de apresentação desse instrumento de requisição judicial de pagamento – tem por finalidade (a) assegurar a igualdade entre os credores e proclamar a inafastabilidade do dever estatal de solver os débitos judicialmente reconhecidos em decisão transitada em julgado (RTJ, 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões destituídas de legitimidade jurídica. O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal, assegurada, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política, em favor de todos os credores do Estado. O legislador constituinte, ao editar a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, teve por objetivo evitar a escolha de credores pelo Poder Público. Eventual vantagem concedida ao erário público, por credor mais recente, não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu crédito, a quebra da ordem constitucional de precedência cronológica. (STF, AGRG. na RCL. 2.143, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, DJU, 06.06.2003, p. 30).

Pelas posições expostas, relativo à origem e evolução dos precatórios nas constituições brasileiras, observa-se que a doutrina em geral entende que o regime diferenciado de pagamento da Fazenda Pública por meio de precatório se justificaria basicamente em razão da impenhorabilidade dos bens públicos e como

² Recorde-se que a reclamação é instrumento para a preservação da competência e garantia da autoridade das decisões do STF, nos termos do art. 102, inciso I, alínea I, da CF (Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: I) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;).

forma de coibir o desprestígio ao princípio da impessoalidade – v.g., a prática da advocacia administrativa.

Na atual quadra, vale ressaltar que, ainda que haja a predominância de tais motivos, o pretexto principal para a manutenção e a existência de repetidas alterações constitucionais do sistema de precatório fundamenta-se de modo relevante no déficit fiscal do Estado. Isto porque o precatório como uma despesa pública que deve ser devidamente planejada para constar em lei orçamentária do ano torna todos os demais motivos que justificaram sua existência na origem como subsidiários, o que pode ser provado pelas reiteradas postergações do pagamento dos precatórios ao longo do tempo sempre motivadas pela narrativa da reduzida disponibilidade financeira em caixa e o aperto no orçamento em razão das várias demandas existentes.

Corroborando com a alegação de que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública devem passar pelo ciclo orçamentário, Padilha (2020, p. 574) enfatiza o seguinte:

As eventuais condenações impostas pelo Poder Judiciário ao Poder Público não podem, de regra, ser pagas de imediato, pois não havia previsão orçamentária para tanto. Por isso, foi criado o instituto do precatório, que é o instrumento que, uma vez apresentado, possibilita que o Poder Público inclua o valor no orçamento do próximo ano.

Tendo em vista que durante a execução do orçamento planejado pode ocorrer a imperiosa necessidade de ajustes, ocorrência inerente a qualquer planejamento, no direito brasileiro o art. 41 da Lei nº 4.320, de 14 de março de 1964, prevê os mecanismos dos créditos adicionais como institutos retificadores do orçamento público, a saber:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Diferentemente dos demais créditos adicionais – suplementar e especial – , o crédito extraordinário, segundo o art. 41, III, da citada lei, é destinado a despesas urgentes e imprevistas. Sua abertura ocorre de imediato pelo chefe do Poder Executivo, que somente em seguida submete-o à apreciação do Poder Legislativo. Percebe-se que a característica da despesa com precatórios amolda-se perfeitamente ao requisito da imprevisão dos créditos extraordinários, pois há nessas despesas judiciais uma incerteza e imprevisão quanto ao seu valor e definição da data de pagamento, que depende sempre de uma decisão judicial que definirá os seus exatos termos.

Ocorre que, para garantir certa previsibilidade orçamentária, no Brasil o legislador constitucional previu a existência do precatório como uma despesa ordinária, e não extraordinária, até porque a execução propriamente dita dos precatórios não pode ser iniciada *ex officio*. Com efeito, pela lógica constitucional o prazo para efetivar o pagamento do precatório estaria inserido entre o período de 2 de abril (antes esse marco temporal era 1º de julho) até o encerramento do exercício posterior, o denominado período de graça constitucional, detalhe que será tratado mais a frente.

Ao enfatizar que os precatórios são incertos quanto ao seu valor e quanto ao momento de seu pagamento; que, portanto, não podem ser pagos como se despesas extraordinárias fossem, Abraham (2020, p. 268) explica o seguinte:

Se fossem pagas imediatamente após o encerramento do processo judicial haveria um desequilíbrio orçamentário, já que o seu valor e o momento do seu pagamento são, como já dito, incertos e imprevisíveis. E, se não possuírem regras claras e criteriosas que estabeleçam uma ordem equitativa para o seu pagamento, poderá haver violação da isonomia entre credores. Para resolver essas questões, criou-se o mecanismo do pagamento através do denominado precatório.

Todo esse contexto chama a atenção para a importância dos precatórios na decisão de Estado envolvendo a alocação dos recursos orçamentários, um tema de intersecção entre o Direito e a Economia. Nordhaus e Samuelson (2012, p. 3) lecionam que “a Economia é o estudo da forma como as sociedades utilizam recursos escassos para produzir bens e serviços que possuem valor para distribuí-los entre indivíduos diferentes”. A política fiscal, sinônimo de planejamento orçamentário

do Estado, segundo Giambiagi e Alem (2008, p. 10), abrange três funções básicas, a saber:

A função alocativa diz respeito ao funcionamento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

Mendes e Branco (2020, p. 717), tratando da moderação entre atendimento das normas de direitos sociais previstos constitucionalmente, muitas delas normas programáticas, carecedoras da formulação de políticas públicas para sua efetivação, e a escassez de recursos explicam que “nesse contexto, passa a ter significativo relevo o tema da reserva do possível, especialmente ao evidenciar a escassez dos recursos e a necessidade de se fazerem escolhas alocativas”.

Os recursos cada vez mais escassos e, por outro lado, as crescentes demandas da população por gastos públicos, são fatores que justificam para o Poder Público a manutenção do regime diferenciado de pagamento de dívidas por precatórios, sob pena de sua própria inviabilidade fiscal. E, tanto melhor para o Poder Público, se esse regime for normatizado com regras favoráveis às Fazendas Públicas, *v.g.*, como a postergação do prazo de quitação dos precatórios em vários anos.

Pode-se dizer, grosso modo, que essa é a linha de raciocínio que conduziu ao atual estágio dos debates que nortearam as diversas reformas constitucionais em matéria de precatórios, qual seja, a problemática entorno do vultoso estoque a pagar de precatórios. Cassettari *et al* (2018, p. 477):

Grande parte da dívida consolidada estadual advém das dívidas judiciais, chamadas informalmente de precatórios. Ainda que a Constituição da República (CRFB) tenha sido emendada muitas vezes (...), por ausência da impositividade no pagamento das dívidas judiciais e por insuficiência do comprometimento dos governos, a dívida cresceu em patamares assustadores.

Enfim, se por um lado o Poder Público defende que suas dívidas judiciais sejam pagas seguindo o rito da previsão no orçamento público, com a respectiva limitação de valor provisionado para pagamento, em prestígio ao princípio do

equilíbrio orçamentário, em lado oposto o credor do precatório tem a expectativa que haja a quitação anual dos precatórios pelo Estado em valores consideráveis, dentro do período de graça constitucional, o que geralmente não ocorre.

Relativo à evolução do precatório nas constituições brasileiras, na Constituição de 1824 não houve qualquer menção ao referido instituto jurídico. No limite, consoante ao pagamento das despesas públicas em geral pela Fazenda Nacional, na Carta Imperial imposta por D. Pedro I havia tão somente o seguinte dispositivo:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Na mesma toada, a Constituição de 1891, primeira do Brasil República, também nada mencionava a respeito de um regime diferenciado para execução dos pagamentos das sentenças prolatadas em desfavor da Fazenda Nacional. Similarmente à Constituição anterior, havia somente a previsão de um orçamento com as despesas em geral, com uma estimativa de normatividade da dívida pública pelo Congresso, a saber:

Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:
1º orçar, annualmente, a Receita e fixar, annualmente, a Despeza e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercicio financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;
(...)
3º legislar sobre a divida publica, e estabelecer os meios para o seu pagamento (...)

Contrariamente, foi somente com a Constituição de 1934, primeira da Era Vargas, que os precatórios foram previstos, com a indicação das ordens de pagamento de acordo com a iniciativa do Presidente da Suprema Corte, e, com a possibilidade inclusive da autorização do sequestro de quantia necessária à quitação do precatório, na forma do seguinte texto normativo:

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.

Rodrigues (2016, p. 114), explicando que antes da Constituição de 1934 a Fazenda Pública não possuía regra na Lei Maior que lhe impusesse uma forma objetiva de satisfação de débitos, expõe o seguinte:

O regime do precatório procura impor, então, uma moralidade no pagamento das dívidas, devendo ser aplicado ampliativamente, para incidir sobre os títulos extrajudiciais. Portanto, a execução de título extrajudicial segue o regime do precatório.

Prosseguindo, com a instituição do Estado Novo por Getúlio Vargas, no ponto referente ao assunto em questão, a Constituição de 1937 manteve praticamente o texto da Constituição anterior, flexionando somente o gênero do termo precatório, segundo o seguinte dispositivo, *in verbis*:

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 judicial, 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.

Com a retomada da democracia, e a promulgação da Constituição de 1946, a previsão dos precatórios foi mantida, inclusive com o alargamento para os entes estaduais e municipais, o que também modificou a competência de apresentação das ordens de pagamento da maior autoridade judiciária do país para outros Presidentes de Tribunais, de acordo com o seguinte:

Art. 204 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judicial, 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.

Parágrafos 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.

Frisando sobre o alargamento do pagamento de precatório pelos demais entes da federação quando da Constituição de 1946, entre Estados e Municípios, os quais mesmo assim iriam despontar no futuro como os grandes responsáveis por vultosos estoques de precatórios a pagar, assim também tratando da origem do referido instituto jurídico, Abraham (2020, p. 268) historiciza da seguinte forma:

A origem advém da “precatória de vênica”, instituto criado no final do século XIX pela legislação processual civil brasileira, para requisitar ao Tesouro recursos para o pagamento nas condenações da Fazenda Pública, diante da impenhorabilidade dos bens públicos. Em sede constitucional, o sistema de pagamentos por precatórios foi previsto pela primeira vez na Carta de 1934, mas limitava-se aos pagamentos de decisões condenatórias da Fazenda federal. Somente na Constituição de 1946 é que o sistema passou a se aplicar às Fazendas estaduais e municipais.

Mantendo-se a previsão dos precatórios, com a Constituição de 1967, outorgada no Regime Militar, de forma inédita no texto constitucional, houve a previsão de um marco temporal limite para apresentação dos precatórios para que pudessem constar no orçamento, no caso, até primeiro de julho do exercício anterior, em conformidade com os seguintes trechos:

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 exequenda 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 seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Nada obstante a previsão do privilégio à Fazenda Pública para pagamento dos precatórios no prazo de até dezoito meses, esse dispositivo da Constituição de 1967 não resolveu a situação dos precatórios, e nem mesmo a modificação trazida pelo posterior texto original da Constituição de 1988, que detalhou melhor o período de graça constitucional e também versou sobre a atualização monetária, *in verbis*:

Art. 100, § 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.

Como visto, a Constituição de 1967, e, posteriormente, a EC nº 1/1969, ambas com a mesma redação, em nada trataram da atualização monetária dos precatórios, algo extremamente cômodo aos interesses orçamentários do Poder Público, que poderia liquidar seus precatórios devidos por módicos valores nominais, corroídos pelo contexto econômico inflacionário do Brasil alinhado ao longo decurso de tempo para uma decisão definitiva da ação judicial intentada.

Um dos efeitos dessa nefasta prática, do pagamento do precatório desatualizado monetariamente, foi o aumento considerável de ações judiciais demandando pagamentos complementares, tendo em vista que em relação aos mesmos fatos, ao fim da ação judicial inicial, uma nova ação era impetrada pelo credor, a fim de receber o valor justo de forma supletiva.

Como dito, essa evidente distorção serviu como incentivo para uma enxurrada de ações judiciais em busca de pagamentos complementares, em um infundável ciclo vicioso de judicialização sobre um mesmo fato, que no conjunto contribuiu sobremaneira para o descalabro das contas públicas. Na visão do ex-ministro Marco Aurélio Mello (1999, n.p.) tal conjunta foi assim sintetizada:

O direito reconhecido em sentença transitada em julgado transformava-se em verdadeira pensão vitalícia, forçando o requerimento da expedição de novo precatório, com sobrecarga para a máquina judiciária, no que perpetuadas as execuções e, portanto, a tramitação dos processos.

Feito esse breve resgate histórico sobre o precatório nas Constituições passadas, passa-se à exposição da disciplina à luz da ordem constitucional vigente.

1.2. OS PRECATÓRIOS NA VERSÃO ORIGINAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em continuidade à previsão da regulamentação dos precatórios substancialmente nos textos das constituições a partir de 1934, na redação original da Constituição de 1988 não houve modificações redacionais significativas em relação à ordem constitucional anterior, ressaltando-se o mandamento para atualização monetária e a definição do período de graça constitucional, *in verbis*:

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.

Perscrutando os Anais das Bases Históricas da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, referente ao texto original que regulamentou os precatórios, é possível identificar uma série de emendas rejeitadas, entre as quais, as Emendas 01072 e 06042 de Francisco Rollemberg (PMDB/SE), Emenda 12016 de Djenal Gonçalves (PMDB/SE), Emenda 00259 de Meira Filho (PMDB/DF), Emenda 13329 de Dirce Tutu Quadros (PTB/SP) etc., em geral, todas elas prevendo a inclusão de um terceiro parágrafo, cujo texto daria ao credor o direito à correção monetária, e a não incidência de qualquer tributo sobre o precatório a receber.

No que tange a hierarquia das normas, pela característica impositiva de maior aplicabilidade da norma constitucional, é patente que os constituintes responsáveis pela elaboração do texto originário da Constituição de 1988, em continuidade às anteriores constituições, tentaram promover a todo custo, com os parâmetros jurídicos daquela conjuntura, uma tentativa de resolução da realidade fática acerca do crescimento descompassado dos valores a pagar à conta dos precatórios, algo que já despontava como de difícil solução.

No lapso temporal entre a Constituição de 1934 e a promulgação da Constituição de 1988, em que pese os avanços regulatórios significativos da matéria ao longo das constituições, ainda assim, persistiram a existência de brechas normativas que contribuíram para que os precatórios não fossem quitados. Por exemplo, como o fato de o orçamento público previsto na Constituição de 1988 ter sido configurado como autorizativo, e não impositivo, inclusive para a rubrica de precatórios, uma despesa considerada obrigatória.

Ou seja, ainda que a despesa judicial seja uma despesa obrigatória, o orçamento público é autorizativo, o que impede o seu pagamento de forma integral durante o exercício financeiro, sobretudo em razão da dependência estatal pela arrecadação de receitas em determinados níveis. Em paralelo a essa dinâmica, há também a concorrência por espaço no orçamento público de outras despesas e prioridades do Estado.

Com efeito, mesmo a matéria dos precatórios sendo prescrita com envergadura constitucional, ainda assim, faltou na ordem jurídica a existência de outros instrumentos jurídicos para efetivação dos direitos dos credores, os beneficiários de precatórios, como forma de prestigiar a segurança jurídica e efetivo cumprimento da coisa julgada.

Por outro lado, é indiscutível que o texto originário da Constituição de 1988 representou uma baliza importante da tentativa de moralização do pagamento dos precatórios pendentes de pagamento, considerando a continuidade da fila dos credores pela ordem cronológica de apresentação dos precatórios; a atualização dos valores, dado o contexto inflacionário tão presente na economia do Brasil; a previsão de pagamento dos precatórios até o exercício financeiro seguinte, o período de graça constitucional, nada obstante o controvertido fato de o orçamento ser autorizativo para precatórios.

Relativo à previsão de atualização monetária no contexto histórico, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 47-1, o Ministro Marco Aurélio assim relatou:

(...) quando o credor chega a receber o quantitativo estampado no precatório, representa ele um percentual mínimo do que realmente devido, não chegando ele um percentual mínimo do que realmente devido, não chegando sequer, às vezes – dependendo da espiral inflacionária do período transcorrido entre a expedição do precatório e o pagamento do débito -, a percentagem de cinco por cento do valor devido (p. 37).

Ainda sobre o texto original da Constituição de 1988, destaca-se o art. 33 do ADCT que inaugurou o primeiro parcelamento da quitação do estoque de precatórios pendentes de pagamento. Na ocasião, foi definido que o saldo a pagar de precatórios não pagos em exercícios anteriores seria pago no prazo máximo de oito anos, *in verbis*:

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.

Como dito, de acordo com os termos do supracitado dispositivo, igualmente aos demais que se sucederão no tempo, em face da demora do Poder Público em quitar os precatórios, e do crescimento rápido do estoque de dívida pública dessa espécie, ocorre o primeiro parcelamento dos saldos de precatórios a pagar dos entes com previsão dada pelo legislador constituinte originário.

Na Comissão de Redação da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988 ocorreram discussões entre os constituintes a respeito de detalhes desse dispositivo, quais sejam, em relação ao prazo inaugural para que o Estado iniciasse a quitação dos precatórios parcelados em oito anos, e, também, discussões atinentes às motivações que deram ensejo à existência desse parcelamento, *in verbis*:

O SR. CONSTITUINTE SÓLON BORGES DOS REIS: – Por fim, apresentei à Mesa proposta de modificação do texto constitucional relativa ao art. 37 das Disposições Transitórias do Projeto "B". A emenda visava a suprimir a expressão "a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até 180 dias da promulgação da Constituição". Considerei infeliz o dispositivo que dá ao Estado oito anos para pagar o que deve nos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição. Propus a supressão dessa expressão porque nas condições em que está, se não for suprimido o período proposto pela emenda, ficará em conflito com o art. 105 da parte permanente, possibilitando ao Executivo optar em 1989, quando exaurida a vigência da lei orçamentária de 1988. Aí não cumpriria o orçamento de 88 e, em 89, não teria recursos previstos na Lei dos Meios para pagar as requisições, se optar pelo pagamento na forma

tradicional. É uma alteração mínima, diante do que é a voracidade estatal neste caso. Mas a emenda foi admitida pela Mesa como sugestão de redação, e não teve nenhum efeito. Ela voltou incólume, virgem, da mesma maneira como chegou à Mesa. Eu gostaria que ela fosse fecunda, que ela fecundasse esse artigo e que fosse considerada. Encaminho ao Relator para verificar se realmente pode ser feita alguma coisa. O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Vamos ouvir o Relator. O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Sr. Presidente, faço algumas restrições à virgindade, que não logrou ser fecundada pela Mesa. (Retirada a piada do Sr. Relator) Quero dizer ao eminente Constituinte Sólton Borges dos Reis que o art. 37 das Disposições Transitórias contém realmente algumas restrições já apontadas por tantos advogados. O SR. CONSTITUINTE SÓLTON BORGES DOS REIS: – É draconiana. O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Tem apenas a escorar-lhe as Lideranças que a assinaram, que se puseram de acordo numa reunião de emendas aprovada numa votação maciça e que dificilmente a Comissão de Redação Final poderá alterar. Por essa razão, Sr. Presidente, meu parecer é no sentido de manter o texto. O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – O parecer do Relator é no sentido de manter o texto. Os Srs. Constituintes que estiverem de acordo mantenham-se como se encontram. (Pausa) Aprovado. O SR. CONSTITUINTE SÓLTON BORGES DOS REIS: – Quero apenas deixar registrado que a emenda foi admitida para fins de redação. Ela deixou de ser votada naquela azáfama de economia de tempo, a fim de que fosse considerada na Comissão de Redação. Não foi votada. Houve apenas um pronunciamento. (...)

Protelar os pagamentos dos precatórios por meio desse expediente, previsão em ADCT, será uma marca do legislador reformador ao longo do tempo. Na atualidade, o parcelamento está regulamentado para vigor até o exercício financeiro de 2026.

Referente à autorização para o ente público emitir títulos públicos para pagamento de suas dívidas com precatórios, tratou de regramento que seria totalmente desvirtuado por insidiosos políticos em conluio com instituições financeiras, prática investigada pela “CPI dos Precatórios”.

A citada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada por meio do Requerimento nº 1.101, de 1996, no Senado Federal, tinha como objeto "apurar irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de Títulos Públicos, Estaduais e Municipais, nos exercícios de 1995 e 1996". Tais irregularidades consistiam na simulação de condenações judiciais, com a destinação de recursos para pagar esses falsos precatórios. Consoante o relatório final da referida Comissão, destacam-se os seguintes pontos:

Emitir títulos públicos para pagar precatórios significa, portanto, a criação de uma dívida nova (em títulos) para levantar recursos com vistas a saldar uma dívida já existente (precatórios).
Com a proibição de emissão de títulos estaduais e municipais pela Emenda Constitucional nº 3/93 (EC 3/93), os Estados e Municípios perderam uma

importante fonte de financiamento. Assim, a criação de falsos precatórios foi um mecanismo utilizado por alguns Governos de Estados e Municípios para, burlando a Lei, emitir títulos e desviar recursos para o pagamento de outros débitos que não os precatórios.

Segundo os senadores que investigavam os crimes, ocorreram entendimentos jurídicos que desvirtuaram completamente a teleologia da literalidade da redação do art. 33 do ADCT, que deram ensejo a toda sorte de irregularidades, tais como (i) “o conceito de decisão editada”; (ii) “data de referência dos precatórios” (especificamente o trecho “precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição); (iii) a amplitude dos efeitos da previsão da “correção monetária dos precatórios”, no sentido da possibilidade de emissão de títulos para pagamento da correção monetária incidente sobre os precatórios pendentes de pagamento até a data de promulgação da Constituição de 1988, os chamados precatórios “filhotes”; (iv) a desconsideração pelos entes do conceito de parcelamento contido na previsão “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos”, ocasião na qual se emitia irregularmente títulos públicos para o valor total do saldo a pagar de precatórios, inclusive para precatórios não parcelados, ignorando-se totalmente a expressão “oito prestações anuais, iguais e sucessivas” etc., em um total descontrole pelos Tribunais de Contas e pelo Banco Central do Brasil de todas essas ações de má gestão da coisa pública, no esquema que fora batizado de o “caminho da felicidade”.

Apresentadas as principais ideias sobre os precatórios e algumas das circunstâncias em que se deram sua gênese e regulação na ordem constitucional de 1988, cumpre expor o cerne das modificações da Constituição de 1988 voltadas para a disciplina dos precatórios, verificando-se o que pode ser extraído dessas mudanças.

1.3. AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS E A RECONFIGURAÇÃO DOS PRECATÓRIOS: LINHAS MESTRAS E BALANÇO GERAL DAS REFORMAS

Como citado, em que pese o avanço do marco regulatório dos precatórios nas diversas Constituições brasileiras, por último, na Constituição de 1988, ainda assim, subsistiu a necessidade evidente de adequação normativa pelo legislador reformador de seu texto original.

Diante das irregularidades relatadas no relatório final da “*CPI dos Precatórios*”, especialmente com a emissão desenfreadas de títulos públicos fraudulentos, de acordo com a interpretação abusiva do trecho “por decisão editada pelo Poder Executivo”, do art. 33 do ADCT, pode-se afirmar que no tocante ao regramento dos precatórios houve um grave problema de inefetividade da norma constitucional, com a mudança de seu sentido teleológico, confirmado pelos diversos atos administrativos de governos que interpretaram o inicial art. 100 da Constituição de 1988 de forma conveniente às demandas de ocasião, em total desacordo ao seu regramento inicial, *in verbis*:

Há casos em que emissores de títulos apresentaram, como sendo uma “decisão editada pelo Poder Executivo”, documentos internos de governo, aos quais não se deu a devida publicidade através de publicação no diário oficial ou jornais de grande circulação, ou até mesmo através da fixação de comunicado em local público e habitual.

Pelo que já foi exposto nas seções anteriores, o legislador constituinte reformador necessitou modificar sobremaneira o regramento jurídico dos precatórios, considerando as seguintes circunstâncias: (i) a lógica analítica da Constituição de 1988, característica que manteve a tradição de deliberar normativamente, e de forma pormenorizada, sobre os precatórios, vide os atuais vinte e dois parágrafos do art. 100 em contraposição aos dois parágrafos da redação original; (ii) a tendência a um maior controle centralizado das finanças públicas pelo Governo Central; e (iii) o constante arrocho orçamentário sofrido pelo Poder Público ano a ano, em especial pelo lado das despesas obrigatórias, às quais incluem os precatórios, que diante do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), limitam as despesas discricionárias, tais como obras e contratos de serviços, tão relevantes para os governantes.

1.3.1. As EC nº 20/1998, nº 30/2000, nº 37/2002, nº 62/2009, e nº 94/2016: as novidades legislativas

Segundo estudo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados³, nos termos da Nota Técnica nº 50/2021, tomando por

³ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/copy_of_NT50_PEC23.pdf

https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/copy_of_NT50_PEC23.pdf

base informações da Proposta de Lei Orçamentária Anual de 2022 da União, de um total de 158.426 precatórios, existem 150.965 precatórios com valor de face de até de R\$ 539.475,00 aguardando pagamento. O valor total desses precatórios soma cerca de R\$ 22 bilhões. Entre R\$ 539.475,00 e R\$ 66 milhões de reais, existem 7.412 precatórios ao custo total de R\$ 12 bilhões. Por fim, segundo o referido estudo, existem 49 precatórios acima de 66 milhões, que totalizam R\$ 26 bilhões.

Já em relação à dívida de precatórios de Estado e Município, de acordo com o Tesouro Nacional, para 2021, da dívida consolidada dos entes subnacionais havia um estoque de precatórios a pagar, somente de precatórios posteriores a 5/5/2000 (inclusive) vencidos e não pagos, na ordem de R\$ 114.411.202.300,33.

Como poderão ser observadas neste tópico, as modificações a seguir serão em sua grande maioria influenciadas por esses vultosos números.

Considerando o fato de que o crescente quantitativo de precatórios devidos pelos entes da federação é derivado de ações judiciais que discutem recursos de pequena monta, a EC nº 20/1998, previu a exclusão das requisições de pagamento de pequeno valor (RPV) do regime geral dos precatórios, cujos valores limite seriam definidos em lei pelos respectivos entes da federação. Portanto, dessa época em diante, a quitação pela Fazenda Pública de condenações judiciais de pequena monta seria procedida por meio do sistema de requisição de pequeno valor, e não mais pelo sistema dos precatórios, previsto constitucionalmente, *in verbis*:

Art. 100, § 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.

Sobre a RPV, Barros (p. 175, 2022), explica o seguinte:

Essa forma diferenciada de pagamento de débitos judiciais não constava da redação original da Constituição da República, sendo introduzida e alterada por emendas constitucionais (EC nº 20/1998, 30/2000, 37/2000, 62/2009). As EC nº 94/2016 e 99/2017 não modificaram o sistema de RPV.

Vale ressaltar que um problema que se instalou no mundo jurídico com a redação da EC nº 20/1998 sobre a RPV, foi a carência nessa ocasião em caracterizar as linhas mestras dos valores máximo e mínimo que deveriam ter essas

causas, situações que seriam acertadas posteriormente com outros atos de reforma constitucional.

Pois bem, em uma primeira análise do dispositivo em comento, refere-se a evidente constatação de se tratar de norma constitucional de eficácia contida, no ponto “definidas em lei como de pequeno valor”. Novelino (2018, p. 137), ao tratar da classificação quanto à eficácia da norma constitucional, segundo proposta por José Afonso da Silva, explica que as normas constitucionais de eficácia contida:

São normas com aplicabilidade direta, imediata, mas possivelmente não integral. Apesar de aptas a regular de forma suficiente os interesses relativos ao seu conteúdo, desde sua entrada em vigor, reclamam a atuação legislativa no sentido de reduzir o seu alcance. Em outras palavras, embora admitam limitação por norma infraconstitucional, sua aplicação ao caso concreto não está condicionada à existência de normatização ulterior.

Na seara tão somente previdenciária, inaugurou-se essa tentativa de arbitragem de um valor-limite, agora com a restrição da eficácia, conforme a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, de acordo com a seguinte redação:

Art. 128. As demandas judiciais que tiverem por objeto o reajuste ou a concessão de benefícios regulados nesta Lei cujos valores de execução não forem superiores a R\$ 5.180,25 (cinco mil, cento e oitenta reais e vinte e cinco centavos) por autor poderão, por opção de cada um dos exequentes, ser quitadas no prazo de até sessenta dias após a intimação do trânsito em julgado da decisão, **sem necessidade da expedição de precatório**. (Redação dada pela Lei nº 10.099, de 2000) (Grifou-se)

No âmbito da União, segundo a Lei nº 10.259/2001, ficou estipulado que o limite para causas de pequeno valor seria de até sessenta salários-mínimos. Uma prática processual que se estabeleceu como forma de evitar a lista ordinária dos precatórios foi abrir mão de maiores ganhos financeiros no momento do arbitramento do valor da causa, no caso, acima desse limite de sessenta salários-mínimos, situação que viria a ser regradada na EC nº 37/2002, na forma do parágrafo único do art. 87 do ADCT, *in verbis*:

Art. 87, parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100.

O pagamento das RPVs apartadas dos precatórios está alinhado com a ordem constitucional inaugurada em 1988, que prestigia a existência de instrumentos que sirvam à garantia da efetivação de direitos fundamentais, tendo em vista que os valores envolvidos nesse tipo de requisitório são de pequena monta, que certamente não implicam em um acréscimo patrimonial expressivo ao seu detentor, mas servem tão somente à reposição de recursos que são seguramente destinados a gastos básicos do credor.

Nas discussões da matéria no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de acordo o Diário da Câmara dos Deputados de 13 de dezembro de 1997, p. 41624, consoante os termos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 407/1996, que se transformou na EC nº 20/1998, referindo-se à modificação do sistema de previdência social, o Relator, em defesa da RPV, explanou a seguinte justificativa, nada obstante a existência de uma certa confusão na justificativa do parlamentar ao tratar sobre créditos de natureza alimentar para explicar o porquê da necessidade da RPV, a saber:

Ora, esse dispositivo deve ser entendido não na sua disposição literal, mas segundo a interpretação que lhe deu o Supremo Tribunal Federal na ADIN 47-1(92), que considerou haver duas ordens distintas de precatórios, os de natureza alimentícia e os de natureza geral. Sucede que a ordem de precatórios de natureza alimentícia alcança, sobretudo, a Previdência, vez que créditos concernentes a aposentadorias, pensões e benefícios concedidos pelo Sistema de Previdência constituem expressiva parte dos precatórios de natureza alimentícia. Nessa ordem, há decisões judiciais referentes ao pagamento de valores maiores ou menores pela Previdência. Ora, a modificação introduzida pela PEC em exame visa, exatamente a proteger pensionistas e aposentados, no que concerne a pequenos créditos. Eis por que esta relatoria entende que há conexão material entre o dispositivo ora comentado e o conteúdo da proposta que reestrutura a Previdência. Não há, pois que se falar aqui em desmembramento da proposição, nos termos do inciso III do art. 57 do Regimento Interno da Casa.

De antemão, é preciso explicar que atualmente no ordenamento jurídico brasileiro os débitos da Fazenda Pública que devam ser pagos mediante requisitórios são satisfeitos, em geral, pela seguinte ordem: (i) requisição de pequeno valor; (ii) precatórios da lista especial dos créditos de natureza alimentar; e (iii) precatórios da lista ordinária dos créditos em geral.

É oportuno citar a ADI nº 47-1, pela qual o STF declarou constitucional o Decreto nº 29.643, de 29 de dezembro de 1998, do Estado de São Paulo, que definiu que os precatórios judiciais observarão a ordem cronológica de sua

apresentação, em listagens separadas, sendo uma para aqueles relativos a créditos de natureza alimentícia, e a outra para os demais. Na oportunidade, o Supremo manteve os créditos de natureza alimentícia inseridos no regime de precatórios. Entre os efeitos desse entendimento, ocorreu o desencorajamento de ações judiciais em que o beneficiário do precatório como parte pedia a ordenação do sequestro de verbas do ente público logo após a prolação da sentença, por envolver a demanda créditos de natureza alimentar.

Esse entendimento foi corroborado pelo STF, na forma da Súmula nº 655, aprovada em sessão plenária do dia 24 de setembro de 2003, que assim decidiu:

A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

Outrossim, nesse mesmo sentido, a Súmula 144 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consoante decisão de sua Corte Especial, publicada em 10 de agosto de 1995, *in verbis*: “Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa”.

A EC nº 30/2000, ao alterar a redação do art. 100 da Constituição Federal, e acrescentar o art. 78 no ADCT, confirmou o inadimplemento do Poder Público com os precatórios judiciais com a estipulação de mais um parcelamento, *in verbis*:

Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos." (AC)

Com o fim de justificar a segunda moratória prevista no Texto Constitucional das dívidas certas do Poder Público, ainda que engendradas pela coisa julgada, persistiu a narrativa do legislador sobre a necessidade de alteração constitucional do regramento de precatórios em razão da carência de recursos financeiros.

Ao se postergar em até 10 anos o respectivo pagamento de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, a EC nº 30/2000 representou uma grande derrota àqueles que detinham dívidas estampadas em precatórios, embora tenham sido excluídos os seguintes créditos desse penoso parcelamento de curso forçado: (i) aqueles definidos em lei como de pequeno valor; (ii) os créditos de natureza alimentícia; (iii) de que trata o art. 33 do ADCT e suas complementações; (iv) que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo; e, por fim, (iv) os precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda em questão.

Na votação da PEC nº 407/1996, transformada na EC nº 30/2000, aprovada por 356 parlamentares, um dentre eles assim se manifestou, conforme o disposto no Diário da Câmara dos Deputados, do dia 23 de agosto de 2000, p. 44798:

Quero lembrar ao Plenário que estamos votando o Projeto Calote. Quem levou quatro, cinco, seis, sete anos para obter no Judiciário um precatório vai ter de esperar mais dez anos, **porque o Governo diz que deve, não nega, mas só vai pagar daqui a dez anos.** (Grifou-se)

A respeito das novidades trazidas pela redação da Proposta em discussão, a expressão “em virtude de sentença judiciária” foi cambiada por “débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado”, fulminando-se, assim, a possibilidade da execução por tutela provisória de débitos da Fazenda Pública. Sobre esse ponto, a ementa do Recurso Especial (Resp) nº 692.015-RS, de relatoria do então Ministro Luiz Fux é elucidativa nesse sentido, a saber:

Processual Civil. Execução provisória contra a Fazenda Pública. Ajuizamento posterior à Emenda Constitucional n. 30 de 13.09.2000. Impossibilidade.

1. O procedimento executório contra a Fazenda, na obrigação de pagar quantia certa, é o estabelecido nos arts. 730 e 731 do CPC que, em se tratando de execução provisória, deve ser compatibilizado com as normas constitucionais.

2. Os §§ 1º, 1º-A, ambos com a redação da EC n. 30, de 13/09/ 2000, e 3º do art. 100 da Constituição, determinam que a expedição de precatório ou o pagamento de débito de pequeno valor de responsabilidade da Fazenda Pública, decorrentes de decisão judicial, mesmo em se tratando de obrigação de natureza alimentar, pressupõem o trânsito em julgado da respectiva sentença.

3. Outrossim, às execuções iniciadas após a edição da Emenda Constitucional n. 30, há a exigência do trânsito em julgado como condição para expedição de precatório.

4. Hipótese em que o pedido de execução provisória da parte incontroversa da sentença foi protocolado em 10.04.2003 (fi. 25), portanto, após o novel regime do art. 100 da CF /1988, que obstaculiza a expedição de precatório sem o correspondente trânsito em julgado da sentença.

5. Precedentes jurisprudenciais do STJ: Resp n. 464.332-Sp, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 06.12.2004; Resp n. 591.368-RR, desta relatoria, DJ de 25.10.2004 e Resp n. 331.460-Sp, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 17.11.2003. 6. Recurso especial provido (Resp nº 692.015-RS, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ 1º.08.2005).

Em estreita abordagem sobre a novidade em discussão, Da Cunha (2021, p. 379) explica que:

É possível o cumprimento provisório de sentença contra a Fazenda Pública. O art. 100 da Constituição Federal exige, para expedição de precatório (§ 5º) ou de RPV (§ 3º), o prévio trânsito em julgado. Isso, porém, não impede o cumprimento provisório da sentença contra a Fazenda Pública. O que não se permite é a expedição do precatório ou da RPV antes do trânsito em julgado, mas nada impede que já se ajuíze o cumprimento da sentença e se adiante o procedimento, aguardando-se, para a expedição do precatório ou da RPV, o trânsito em julgado.

Confirmando-se a negação da prática judicial da execução provisória, o dispositivo a seguir da Lei nº 9.494/1997, que disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, *in verbis*:

Art. 2º-B. A sentença que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e fundações, **somente poderá ser executada após seu trânsito em julgado**. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001) (Grifou-se)

Conforme o art. 100, § 1º, com redação dada pela EC nº 30/2000, foi modificada a data base da atualização monetária, de julho, época da consolidação pelo Presidente do Tribunal da relação dos precatórios que deveriam constar no orçamento do exercício seguinte para pagamento, para a data do efetivo pagamento, conforme o seguinte regramento: “fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”.

Considerando além da literalidade do estampado na EC nº 30/2000, que menciona tão somente a incidência da atualização monetária, mas também a incidência de juros moratórios, o STF editou a Súmula Vinculante nº 17, que previu que “durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”. Entre outros, tal entendimento foi consubstanciado no seguinte precedente:

Efetivamente, o próprio texto constitucional determinava o prazo para pagamento do precatório, qual seja, até o final do exercício seguinte. Assim, somente no caso de seu descumprimento poder-se-ia falar em mora e, em consequência, nos juros a ela relativos, como penalidade pelo atraso no pagamento. Assim, o entendimento que se firmou no julgamento do RE 305.186/SP, Primeira Turma, sessão de 17-9-2002, rel. min. Ilmar Galvão, foi o de que “não são devidos juros moratórios no período compreendido entre a data de expedição e a data do efetivo pagamento de precatório judicial, no prazo constitucionalmente estabelecido, à vista da não caracterização, na espécie, de inadimplemento por parte do poder público”. [RE 298.616, voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 31-10-2002, DJ de 3-10-2003]

Ainda sobre esse quesito, em 2017, o STF, no Tema 96, decidiu pela tese de repercussão geral com o seguinte enunciado “Incidem os juros da mora no período compreendido entre a data da realização dos cálculos e a da requisição ou do precatório”.

Continuando as novidades trazidas pela EC nº 30/2000, procedeu-se à caracterização dos créditos de natureza alimentícia, em correto acerto normativo em face da omissão do legislador originário sobre esse aspecto, *in verbis*:

Art. 100, § 1º-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.

Nada obstante, ainda assim, o dispositivo foi objeto de disputa judicial, que chegou ao STF, consoante o RE nº 470.407/DF, para decidir se os itens que compõem a caracterização dos créditos de natureza alimentícia na Constituição são uma lista exaustiva ou exemplificativa, ocasião em que foi definido que o rol é exemplificativo, inclusive que os honorários advocatícios estão nessa condição, ficando afastado para essa verba o parcelamento previsto no art. 78 do ADCT.

Trouxe também a EC nº 30/2000 a seguinte redação:

Art.100, § 5º - O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.

Apesar de ser mais um instrumento jurídico para fazer valer a coisa julgada ao credor do Poder Público que figura na lista de precatórios, em que pese a existência no ordenamento jurídico de leis que já versam sobre o assunto, tal como a Lei de Improbidade Administrativa, é possível dizer que a possibilidade de

responsabilização do Presidente do Tribunal trata-se de um dispositivo inócuo, no sentido de funcionar como um mecanismo que possa contribuir para o exaurimento considerável do estoque de precatórios a pagar.

No geral, o fato de o orçamento ser “autorizativo” para os precatórios acaba por dificultar a possibilidade de comprovar a omissão do Presidente do Tribunal, pois ele não é o único culpado da cadeia de gestores aptos a dar vazão ao pagamento dos precatórios. Isto é, o problema é bem mais estrutural e sistêmico. Nesse sentido, as seguintes menções de ementas de decisões do plenário STF sobre o tema, *in verbis*:

INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido (IF 1317 / SP – SÃO PAULO, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 26/03/2003).

INTERVENÇÃO FEDERAL. Pagamento de precatório judicial. Descumprimento voluntário e intencional. Não ocorrência. Inadimplemento devido a insuficiência transitória de recursos financeiros. Necessidade de manutenção de serviços públicos essenciais, garantidos por outras normas constitucionais. Agravo improvido. Precedentes. Não se justifica decreto de intervenção federal por não pagamento de precatório judicial, quando o fato não se deva a omissão voluntária e intencional do ente federado, mas a insuficiência temporária de recursos financeiros. (IF 4640 / RS – RIO GRANDE DO SUL. AgR. Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (Presidente). Julgamento: 29/03/2012)

Por fim, além de outras alterações de melhorias redacionais, no ADCT, no art. 78, com redação dada pela EC nº 30/2000, inaugurou-se a possibilidade da cessão de créditos com alcance constitucional. Segundo o art. 286 do Código Civil o credor pode ceder o seu crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor.

Esse novo instituto jurídico, indiretamente, foi objeto de questionamento no STF, conforme a ADI nº 2927, que alegou que a compensação não deveria recair aos últimos da lista de preferência de precatórios em detrimento dos primeiros, o que fomentaria a cessão de créditos, no entanto a ação não foi conhecida porque tratou de questionamento de norma de eficácia exaurida. Hodiernamente, o credor

poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor.

Para além das dúvidas acerca da aplicação desse novo instituto jurídico, com a EC nº 62/2009 ocorreu uma maior estabilização jurídica sobre o assunto, vez que esse ato de reforma constitucional estipulou a convalidação de todas as cessões de precatórios efetuadas no passado, independentemente da concordância da entidade devedora. Sobre esse assunto, a Repercussão Geral, no Tema 361, *leading case* sob o RE 631.537/RS, cuja decisão o STF assentou o seguinte:

O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 361 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para assentar a permanência da natureza do crédito tal como revelada no ato de cessão, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: **“A cessão de crédito alimentício não implica a alteração da natureza”**. Falou, pelo recorrido, o Dr. Guilherme Gonzales Real, Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Plenário, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020. (Grifou-se)

Entre as novidades trazidas pela EC nº 37/2002, a vedação do fracionamento dos precatórios, nos termos da seguinte redação:

Art. 100, § 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.

Ainda que o comentário tenha sido feito sob a égide do modo como foi regulamentado na EC nº 62/2009, que assim como as demais alterações da Constituição manteve a vedação ao fracionamento de precatório para converter uma parte do crédito em requisição de pequeno valor, Rodrigues (2016, p. 137) explica de forma pedagógica o seguinte:

Por exemplo, se alguém executa o equivalente a setenta salários mínimos em face da União, não pode fracionar a execução, para receber o correspondente a 60 salários mínimos por RPV, com base no artigo 535, parágrafo 3º, inciso II, do CPC de 2015, ou no artigo 17 da Lei n. 10.259, e os restantes dez salários por precatório, sob pena de afronta ao artigo 100, parágrafo 8º, da Constituição. Será necessário renunciar à quantia que equivale a dez salários mínimos, para que o montante da execução fique sujeito ao máximo da RPV em âmbito federal.

A EC nº 37/2002 também dispôs sobre um regime de transição dos créditos de pequeno valor. Consoante o art. 86, incisos I e II, do ADCT, com redação

dada pela referida emenda, ficou estabelecido os requisitos para enquadramento da ação proposta em face da Fazenda Pública que deveria figurar como uma causa de pequeno valor. Entre os motivos que explicam o avanço da aludida emenda para dar efetividade as RPV, pode-se citar a lentidão de estados, Distrito Federal e municípios em legislar sobre o tema (definir o que seria pequeno valor), conforme a autorização dada anteriormente pela EC nº 20/1998, que incluiu o § 3º ao art. 100 da Constituição, *in verbis*: “Art. 100, §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”.

O STF, no Tema 112, que versa sobre a conversão de precatórios expedidos antes da EC nº 37/2002 em RPVs, reputou como constitucional o referido sistema de transição, conforme a seguinte ementa do RE nº 587.982, utilizado como *leading case*, a saber:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. PRECATÓRIO EXPEDIDO ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 37/2002. CONVERSÃO EM REQUISICÃO DE PEQUENO VALOR (RPV). AUTOMATICIDADE. 1. A instituição de regime transitório no artigo 86 do ADCT, com a finalidade de regular a desigualdade criada pela EC 37/2002, mostra-se decisão constituinte adequada e possível para conciliar a satisfação dos débitos de pequena monta de credores da Fazenda Pública e o planejamento da atividade financeira do Estado. 2. A alteração formal do Texto Constitucional em questão não consiste em discrimen arbitrário nem violação substancial à igualdade fática entre os credores do Poder Público, tendo em vista a finalidade constitucional de eficiência organizativa e continuidade do Estado Fiscal. 3. Fixação da seguinte tese de julgamento ao presente Tema da sistemática da repercussão geral: “É harmônica com a normatividade constitucional a previsão no artigo 86 do ADCT na dicção da EC 32/2002 de um regime de transição para tratar dos precatórios reputados de pequeno valor, já expedidos antes de sua promulgação.” 4. Recurso extraordinário a que nega provimento. (RE 587982 / RS – RIO GRANDE DO SUL. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 27/03/2019. (Grifou-se)

À vista do exposto, caso os entes da federação não editasse a norma que trate dos valores-limites para as causas judiciais que seriam cobertas pela requisicão de pequeno valor, consideraria os valores dispostos na EC nº 37/2002, consoante os seguintes termos:

Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das

respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a:

I – quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II – trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exeqüente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100.

No âmbito da ADI nº 2.868, esses valores foram alvo de intensas discussões pelos ministros do STF sobre se tais valores se referiam a piso ou teto. Na oportunidade ficou definido que os entes poderiam estipular valores conforme sua capacidade financeira, inclusive abaixo dos valores previstos no art. 87 do ADCT. O argumento que justificou o entendimento firmado relacionou-se ao fato de que as normas do ADCT são transitórias, que nesse sentido, para o caso em questão, caberia ao ente da federação a regulamentação em valores diferentes. Dessa maneira, os ministros, por maioria, propugnaram pela improcedência da ADI, declarando a constitucionalidade de Lei nº 5.250, de 2 de julho de 2002, do Estado do Piauí, que estipulou o valor da causa de pequeno valor em cinco salários mínimos, a saber:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.250/2002 DO ESTADO DO PIAUÍ. PRECATÓRIOS. OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. CF, ART. 100, § 3º. ADCT, ART. 87. Possibilidade de fixação, pelos estados-membros, de valor referencial inferior ao do art. 87 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional 37/2002. Ação direta julgada improcedente. (ADI 2.868 / PI – PIAUÍ. Relator(a): Min. AYRES BRITTO. Julgamento: 02/06/2004)

Assim, levando em conta o fato de que muitos entes da federação estipularam tais valores em bases financeiras ínfimas, como forma de protelar de forma abusiva o pagamento de seus débitos judiciais, a EC nº 62/2009 dispôs o seguinte: “Art. 100 § 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social”.

Diante da pressão sentida pelos governantes e parlamentares em não conseguir resolver as vultosas dívidas do Estado com a quitação dos precatórios, por meio da EC nº 62/2009 resolveu-se implementar na lista ordinária dos

precatórios aqueles credores que devam ter preferência e a determinados credores que serão garantidas a “superpreferência”.

No caso, os débitos de natureza alimentícia, de titulares originários ou por sucessão hereditária, teriam precedência em relação aos precatórios em geral, e esses mesmos débitos alimentícios oriundos de credores com sessenta anos de idade, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência teriam “superpreferência”.

Da Cunha (2021, p. 353), em crítica ao fato dessa condição ser personalíssima, todavia expõe que “isso quer dizer que a prioridade estabelecida é mantida em caso de morte do credor; com isso, seus herdeiros passam a desfrutar dessa vantagem”.

A EC nº 94/2016 melhorou a redação da Constituição nesse ponto, incluindo a “superpreferência” às pessoas com deficiência, muito em razão da seguinte decisão do STF:

O pagamento prioritário, até certo limite, de precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela EC 62/2009. A expressão “na data de expedição do precatório”, contida no art. 100, § 2º, da CF, com redação dada pela EC 62/2009, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, *caput*) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento. [ADI 4.425, rel. p/ o ac. Min. Luiz Fux, j. 14-3-2013, P, DJE de 19-12-2013.]

No que tange aos pagamentos de precatórios “superpreferenciais”, em que pese a regra geral seja pela vedação ao fracionamento e a expedição de precatórios complementares ou suplementares, segundo a novidade trazida pela EC nº 62/2009, poderia esses precatórios serem fracionados até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei como créditos de pequeno valor. Nesse caso, o excedente poderia ser quitado na ordem cronológica de apresentação do precatório. Portanto, no âmbito federal, o limite seria de 180 (cento e oitenta) salários-mínimos.

Atualmente, por meio do RE nº 1.326.178 – Santa Catarina, aceito pela repercussão geral sob o Tema 1156, o STF decidirá a respeito da alegação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que argumenta em desfavor da novidade

supracitada, qual seja, na União, o limite de 180 (cento e oitenta) salários-mínimos para o pagamento de requisição de valor, *in verbis*:

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, **até o valor equivalente ao triplo do fixado** em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório (Grifou-se).

Afirma o INSS que a Constituição não autoriza a emissão de requisição de pequeno valor acima de sessenta salários mínimos; e que a Resolução CNJ nº 303/2019, ao estabelecer que a realização do pagamento dos créditos superpreferenciais deva tomar por referência o valor da requisição de pequeno valor, desvirtua por completo a *mens legis* que acompanha o artigo 100, § 2º, da Constituição, além de contrariar a vedação de fracionamento do precatório de que trata o mesmo art. 100, em seu § 8º, incluído pela EC nº 62/2009.

Segundo a citada Resolução, os créditos superpreferenciais são assim regulamentados:

Art. 9º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, sejam idosos, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais, até a monta equivalente ao triplo fixado em lei como obrigação de pequeno valor, admitido o fracionamento do valor da execução para essa finalidade.

(...)

§ 3º Deferido o pedido, o juízo da execução expedirá a requisição judicial de pagamento, distinta de precatório, necessária à integral liquidação da parcela superpreferencial, limitada ao valor apontado no *caput* deste artigo. (Efeito suspenso pela ADI nº 6556 MC/DF)

(...)

§ 7º Adquirindo o credor a condição de beneficiário depois de expedido o ofício precatório, ou no caso de expedição sem o prévio pagamento na origem, o benefício da superpreferência será requerido ao juízo da execução, que observará o disposto nesta Seção e comunicará ao presidente do tribunal sobre a apresentação do pedido e seu eventual deferimento, solicitando a dedução do valor fracionado. (Efeito suspenso pela ADI nº 6556 MC/DF)

No âmbito da ADI nº 6556, de relatoria da ministra Rosa Weber, foi concedida liminar, referendada pelo Pleno, para suspender o art. 9º, §§ 3º e 7º, Resolução do CNJ em questão, com o atual argumento de crise orçamentária, nos termos da seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL. RESOLUÇÃO Nº 303/2019 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. DISCIPLINA DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS DEVIDAS PELA FAZENDA PÚBLICA. SUPERPREFERÊNCIAS. REFERENDO. 1. Apreciação quanto ao fundamento específico relacionado à alegada inconstitucionalidade do art. 9º, §§3º e 7º, da Resolução CNJ nº 303/2019, nos termos do pedido de tutela provisória incidental. O demais dispositivos normativos impugnados na presente ação direta, em razão de contemplar a matéria relevância e especial significado para a ordem econômico-financeira e para a segurança jurídica, serão examinados quando do julgamento do mérito. 2. O novel regramento do CNJ estabelece que: “Deferido o pedido, o juízo da execução expedirá a requisição judicial de pagamento, distinta de precatório, necessária à integral liquidação da parcela superpreferencial, limitada ao valor apontado no caput deste artigo”. 3. Evidência de elevado risco, caso produza efeitos o ato normativo impugnado na data prevista – 1º de janeiro de 2021, como estatuído no artigo 86 da Resolução nº 303/2019. Presente o *periculum in mora* em razão do iminente impacto financeiro que a implementação do novo procedimento pode causar no planejamento orçamentário dos entes federativos, sobretudo no cenário atual de crise. 4. Evidenciado, pelo menos a um primeiro olhar, que a Resolução nº 303/2019 não guarda consonância literal com o disciplinamento constitucional do pagamento de créditos superpreferenciais de natureza alimentícia por meio de precatórios, nem com a jurisprudência até o momento firmada nesta Casa. Presença do *fumus boni juris*. 5. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido, *ad referendum* do Tribunal Pleno, para suspender os efeitos do artigo 9º, §§ 3º e 7º, da Resolução nº 303/2019 do CNJ. 6. Decisão referendada.

Outra novidade trazida pela EC nº 62/2009 foi a atualização dos precatórios pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, Taxa Referencial, matéria que também foi analisada pelo STF na ADI nº 4.357. Após todos os imbrólios jurídicos, tempos depois, a EC nº 99/2017 previu a atualização monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), e, hodiernamente, a EC nº 113/2021 assentou que a atualização monetária do precatório será realizada pelo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente. Nesse aspecto, Barros (2022, p. 168) explica que “não está claro em que medida essa regra será aplicada também aos débitos incluídos no regime especial da EC n. 99/2017”.

Em desprestígio ao princípio da impessoalidade, insculpido no art. 37 da própria Constituição de 1988, o legislador reformador inseriu na Constituição, por meio da EC nº 62/2009, a possibilidade de que a União, a seu critério exclusivo, e na forma de lei, possa assumir débitos oriundos de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. Trata-se de dispositivo cuja tendência é o *lobby* de governantes junto à União, em possíveis acertos nada republicanos, considerando a falta de objetividade e isonomia da norma.

Após a instituição das moratórias do art. 33 do texto original da Constituição e o do art. 78 instituído pela EC 30/2000, ambos do ADCT, de oito anos e dez anos, respectivamente, e a visão de que tais medidas não surtiram os efeitos desejados para a redução do estoque dos precatórios nos entes da federação, os parlamentares resolveram instituir pela EC nº 62/2009 o regime especial de pagamento dos precatórios destinado à Fazenda Pública dos entes da federação, com exceção da União, que previa, inclusive, a adição dos saldos não pagos dos arts. 33 e 78 do ADCT nesse novo regime.

Em relação ao art. 78 do ADCT, frise-se que no bojo das ADIs nºs 2.356 e 2.362, que serão discutidas mais a frente, a constitucionalidade da moratória imposta pelo legislador reformador, e não o originário, foi julgada pelo STF apenas em 25 de novembro de 2010, mesmo prazo da moratória, tornando-se ineficaz os efeitos práticos de uma eventual decisão pela paralisação da mora imposta pelo Estado. Daí vê-se o tamanho do problema do Poder Público, inadvertidamente inadimplente com os precatórios.

No caso do regime especial de pagamento dos precatórios proposto pela EC nº 62/2009, de acordo com lei complementar a ser editada, aqueles que aderirem ao citado regime especial poderão vincular suas obrigações com precatórios à receita corrente líquida, que no geral, são as entradas de recursos financeiros em caixa.

Mesmo sem a edição da referida lei complementar, foi inserido no ADCT por essa mesma EC o art. 97, que previu o pagamento dos precatórios de duas formas: (i) pelo depósito em uma conta especial do valor referido, por prazo indeterminado, com a vinculação de 1 a 2% da receita corrente líquida; ou (ii) pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos. As referidas contas especiais serão administradas pelo Tribunal de Justiça local, vedando-se o retorno dos recursos para aqueles entes da federação devedores de precatórios.

A partir da leitura da previsão trazida pela EC nº 62/2009, salta aos olhos as inconstitucionalidades existentes, e o uso de ato de reforma constitucional pelo legislador derivado com finalidade aparente direcionada de “salvar” as finanças públicas das Fazendas Públicas altamente endividadas, mais ou menos na linha das reformas constitucionais anteriores. Com efeito, essas alterações violam o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição) e o atendimento da coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição, pelo qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”). Como outros dispositivos da EC nº 62/2009, foi arguida a inconstitucionalidade desse procedimento, da existência do regime especial de pagamento dos precatórios, na forma das ADIs nºs 4357 e 4425, ambas do Distrito Federal.

A EC nº 94/2016 sobreveio com uma redação que se adequava às decisões do STF no âmbito da modulação dos efeitos das ADIs 4.425 e 4.357, que julgou inconstitucional dispositivos da EC nº 62/2009. Apesar de ter sido editada em uma conjuntura de crise econômica e política do país, sobreveio com boas expectativas aos credores do Poder Público.

Entre os dispositivos existentes na EC nº 94/2016, dispôs-se sobre a ordem para que os entes da federação, com exceção da União, que em 25 de março de 2015 estivessem em mora com o pagamento de seus precatórios, para que quitassem seus débitos até 31 de dezembro de 2020. Outrossim, ficou estabelecido um novo regime especial para pagamento de precatórios destinados a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios. Como dessa vez não houve qualquer regime especial com dilação de prazo para quitação dos precatórios de forma exacerbada, nesse sentido residiu as boas expectativas dos beneficiários de precatórios.

A garantia para o pagamento dos precatórios pelos entes da federação nessa data-limite seria possível pela criação de uma conta vinculada abastecida pelo chefe do Poder Executivo em depósitos mensais na conta especial do Tribunal de Justiça local, tomando por base 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas.

Igualmente à definição prevista na LRF, a EC nº 94/2016 explicou o que caracterizaria as rubricas que compõem a receita corrente líquida, sua base de cálculo, período de apuração e deduções.

Como já esperado, tendo em vista o histórico de como os precatórios são tratados no ordenamento jurídico pátrio, infelizmente, persistente a inadimplência do

Poder Público, a EC nº 99, de 14 de dezembro de 2017, para esses mesmos precatórios, postergou o correspondente pagamento para 31 de dezembro de 2024.

Essa nova emenda não instituiu um novo regime especial, mas tão somente alterações para ajustes do regime especial instituído pela EC nº 94/2016, como a ampliação da fonte financeira de custeio do regime especial pelos entes da federação, com exceção da União, repita-se, entre os quais, percentuais dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os respectivos entes federativos, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento e outras.

Na visão do plenário do STF o uso da fonte financeira de custeio para o refinanciamento das dívidas por meio de linha de crédito oferecida pela União é medida de caráter subsidiário, cabível apenas quando esgotadas as demais, conforme o entendimento adotado por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 36.375, impetrado pelo Estado do Maranhão, que exigia a linha de crédito, *in verbis*:

Ementa: Direito constitucional. Mandado de Segurança. Abertura de linha de crédito para quitação de precatórios submetidos a regime especial de pagamento. 1. Mandado de segurança ajuizado para compelir a União a abrir linha de crédito para quitação de precatórios submetidos a regime especial de pagamento. 2. O refinanciamento das dívidas por meio de linha de crédito oferecida pela União é medida de caráter subsidiário, cabível apenas quando esgotadas as demais alternativas. Precedentes monocráticos: MS 36.036 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 19.12.2018; MS 36.581, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 08.06.2020; MS 36.746, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 29.10.2020; MS 37.605 MC, Rel.^a Min. Rosa Weber, j. em 01.02.2021; MS 36.678, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, j. em 02.03.2021. 3. O ente federativo não demonstrou o exaurimento dos recursos oriundos do orçamento e das fontes adicionais de receita na quitação dos débitos de precatórios. Assim, não se justifica a concessão da ordem para determinação de abertura de linha de crédito pela União na forma do art. 101, § 4º, do ADCT. 4. Segurança denegada, com a consequente revogação da medida liminar e a fixação da seguinte tese de julgamento: “Por ser medida de caráter subsidiário, o financiamento pela União, na forma do art. 101, § 4º, do ADCT, dos saldos remanescentes de precatórios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios se condiciona ao esgotamento das demais alternativas, previstas no § 2º desse mesmo dispositivo” (MS 36375. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 17/05/2021).

A EC nº 94/2016 disciplinou que, caso os depósitos não sejam tempestivamente liberados, no todo ou em parte, o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade

fiscal e de improbidade administrativa. Como dito, como o problema com o pagamento do estoque de precatórios do país é estrutural e complexo, trata-se, portanto, de dispositivo de difícil implementação no Brasil.

Com o decurso do tempo, sucessivamente as ECs da Constituição de 1988 que regulam o pagamento dos precatórios foram tornando o art. 100 e os artigos do ADCT relacionados extensos e complexos. Aduz-se que essa realidade está intrinsecamente interligada com o fato de que o pagamento dos precatórios deve levar em conta a complexa administração das finanças públicas do país, assim como o afirmado por Da Cunha (2021, p. 384), a seguir:

Os requisitos para pagamento de precatórios estão todos previstos na Constituição Federal, não sendo possível que outros sejam estabelecidos pela legislação infraconstitucional. Às normas infraconstitucionais não se permite agregar novos requisitos para além daqueles fixados no texto constitucional.

A partir das considerações do presente capítulo, foi possível compreender a problemática envolvida e inferir o fio condutor das reformas constitucionais envolvendo a sistemática dos precatórios, qual seja, contornar os efeitos escalonados do tipo “bola de neve” acarretados pela inadimplência. Como foi possível ver, diversas emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional modificaram e, em alguma medida, desfiguraram a sistemática originária dos precatórios. De uma parte, como foi demonstrado, houve a atuação dos legisladores. Do outro lado, no entanto, não se pode ignorar o papel do STF a cada nova conformação. Para entender melhor esse ponto, no próximo capítulo, são apresentadas as principais decisões da Suprema Corte que cancelaram e/ou influenciaram a regulação dos precatórios.

1.3.2. O aperfeiçoamento da sistemática de pagamento dos precatórios: regras de prioridade, cessão e dação em pagamento

Preponderantemente, as reformas constitucionais que deram continuidade ao regramento dos precatórios foram orientadas ao longo do tempo em torno da tentativa de equilibrar as contas públicas. No caso, em maior medida, com a tentativa de proposituras de dilação do prazo de pagamento. Nada obstante, dada a característica da Constituição de 1988 de promoção de direitos fundamentais é

necessário ressaltar que também houve espaço para interessantes medidas, como as regras de prioridade, cessão de créditos e dação em pagamento.

A EC nº 62/2009 inovou na regulamentação constitucional dos precatórios para prever uma nova ordem de preferência na lista de precatórios a pagar do Poder Público – os créditos superpreferenciais. Trata-se de parcela que integra o crédito de natureza alimentar, passível de fracionamento e adiantamento nos termos do art. 100, § 2º, da Constituição, e art. 102, § 2º, do ADCT.

Como já tratado, a EC nº 62/2009 dispôs que os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham a partir de 60 (sessenta) anos de idade ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, seriam pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do valor definido das requisições de pequeno valor, sendo o restante pago pela ordem cronológica de apresentação do precatório. A EC nº 94/2016 incluiu entre os credores superpreferenciais também os sucessores hereditários do credor originário, assim como as pessoas com deficiência.

Após sucessivas alterações constitucionais nas regras de prioridade, a EC nº 114/2021, estipulou a seguinte regra de prioridade:

§ 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.

Percebe-se pela novel redação a marcação bem evidente da diferença jurídica entre precatórios e obrigações definidas como requisição de pequeno valor, espécies do gênero dívida pública do Poder Público em face de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição de 1988 (débitos de condenações judiciais da Fazenda Pública).

Como dito, a RPV não havia sido regulamentada pela redação originária da Constituição de 1988, sendo criada e alterada pelas EC nºs 20/1998, 30/2000,

37/2001 e 62/2009. Na União, sessenta salários-mínimos continuam sendo o critério para a via da RPV, e não de precatório. Nos demais entes esse valor é regulamentado por norma própria, sendo o salário-mínimo nacional o parâmetro para quantificar o menor valor.

A requisição de pequeno valor não precisa de reserva orçamentária nos mesmos moldes dificultoso dos precatórios. Assim, o processo de pagamento é mais fácil ao beneficiário. Relativo ao seu prazo para pagamento, segundo o art. 535, § 3º, II, do Código de Processo Civil de 2015, não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada, por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de dois meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente.

No ensejo, nos termos da ADI nº 5.534, em julgamento do dia 21 de dezembro de 2020, esse prazo de dois meses foi considerado constitucional, oportunidade em que ficou definido que estados e municípios não teriam competência para estipular prazo diverso, pois, segundo o STF há reconhecimento da natureza processual das normas que regulamentam o procedimento de execução das obrigações de pequeno valor, por versarem sobre os atos necessários para que a Fazenda Pública cumpra o julgado exequendo.

Ainda sobre o assunto, caso não haja o levantamento da requisição de pequeno valor no prazo de dois anos, perdendo o credor a precedência de sua posição na ordem cronológica de pagamentos, a Lei nº 13.467/2017, regula a destinação de pequena parte desses recursos para políticas públicas de ensino e proteção às crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Também, como dito, a EC nº 62/2009 previu que o credor possa ceder seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, ressalvando-se a necessidade de comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora, redação modificada com a EC nº 113/2021 de entidade devedora para ente federativo devedor.

Como mencionado, a EC nº 62/2009 inseriu na Constituição autorização para a compensação, o encontro de contas, entre o valor devido ao credor pelo Poder Público e o valor devido pelo credor ao Poder Público, pela prerrogativa de escolha do Poder Público. Esse mecanismo que foi considerado inconstitucional

pelo STF no bojo da ADI nº 4357, que juntamente com a EC nº 94/2016, e a EC nº 99/2017, impuseram a compensação como prerrogativa do particular e não do Poder Público durante a vigência do regime especial instituído.

1.3.3. Novas regras, velhos problemas: tentativas de “rolagem” da dívida da Fazenda Pública: compensação com tributos, parcelamento e “teto de pagamento”

No Brasil, a rigor, qualquer pessoa tem grande probabilidade de se deparar com um precatório em seu nome, tendo em vista a alta judicialização da vida na contemporaneidade. No entanto, do exposto, depreende-se que os sucessivos atos de reforma constitucional ao longo do tempo densificaram sobremaneira as disposições dos precatórios no ordenamento jurídico pátrio, com contornos normativos de difícil entendimento pelo cidadão comum.

Da Constituição de 1934 até os dias atuais, múltiplas regras atinentes aos precatórios foram incorporadas ao direito constitucional brasileiro. A maior parte delas colocou a coisa julgada em segundo plano, para enaltecer a manutenção de uma relação de equilíbrio entre as finanças dos entes da federação e o efetivo pagamento aos credores. Isto é, reconheço a dívida, no entanto pago quando puder.

Outrossim, dispuseram a maioria das alterações constitucionais sobre os passivos de montante de precatórios passados, esquecendo-se que a dinâmica social permanece em um contínuo, ou seja, que o saldo a pagar de precatórios é dinâmico e aumentativo conforme o passar do tempo. Esse efeito cascata, exigiu do Poder Público que de tempos em tempos houvesse a necessidade de mudanças na Constituição de 1988 para regulamentar uma dívida que se tornou cada vez mais insolúvel.

Como tratado no presente trabalho, o texto originário da Constituição de 1988, pelo art. 33 do ADCT, institucionalizou aquilo que ficou conhecido como a primeira moratória estatal sobre o tema, cuja operação também é entendida como a primeira imposição de parcelamento das dívidas da Fazenda Pública com precatórios, qual seja, a postergação do prazo de oito anos para pagamento do estoque de precatórios pendentes de pagamento. Sobre o assunto, a EC nº 30/2000, que incluiu o art. 78 no ADCT, após o decurso desse período de oito anos, parcelou novamente o saldo a pagar de precatórios, agora pelo prazo de dez anos.

Em seguida, após o exaurimento desses 18 anos, do somatório dos arts. 33 e 78 do ADCT, no sentido de postergar mais uma vez o pagamento dos precatórios, a EC nº 62/2009 inovou com a criação de um regime especial previsto no art. 97 do ADCT, que tinha a perspectiva de duração de quinze anos, no entanto somente vigorou de 2009 a 2016, tendo em vista o decidido pelo STF no âmbito das ADIs N^{os} 4.425 E 4.357, que decidiu pela inconstitucionalidade desse regime especial, todavia modulou os efeitos da decisão, em julgamento concluído no dia 23 de março de 2015, que permitiu sua vigência por mais cinco exercício financeiros, a contar de 1º de janeiro de 2016, findando em 31 de dezembro de 2020, no seguinte sentido:

1) - modular os efeitos para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016;

Diante dessa decisão do STF, a Emenda Constitucional nº 94/2016 previu que o regime especial de pagamento dos precatórios teria vigência somente até 31 de dezembro de 2020 – exatamente cinco exercícios financeiros após o dia primeiro de janeiro de 2016, como determinou o STF.

Sublinha-se que esse prazo foi rapidamente desobedecido pela EC nº 99/2017, que previu uma nova data-limite para 31 de dezembro de 2024, haja vista a possibilidade de aprovação pelo Parlamento no direito brasileiro de EC superadora da interpretação fixada pelo STF, que Barroso (2019, p. 99) assim explica:

Salvo em relação às matérias protegidas por cláusulas pétreas, a última palavra acerca de qual deve ser o direito constitucional positivo em dado momento é do Congresso Nacional, no exercício de seu poder constituinte derivado. De fato, discordando o Poder Legislativo da inteligência dada pelo Supremo Tribunal Federal a uma norma constitucional, poderá sempre emendá-la, desde que seja capaz de preencher o *quorum* de três quintos dos membros de cada casa, observando os demais requisitos do processo legislativo próprio (CF, art. 60 e parágrafos). Há precedentes, tanto no direito comparado como na experiência brasileira, nos quais emendas foram aprovadas para alterar interpretações estabelecidas pela Suprema Corte.

Em relação aos precatórios não pagos durante os citados 18 anos, também por força do art. 97 do ADCT, foi previsto o seguinte:

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.

Com a EC nº 62/2009, diferentemente da ideia do simples diferimento no tempo da conta de precatórios a pagar por um período, ou seja, pela estipulação do parcelamento por meio de um prazo-limite para pagamento, agora a engenhosidade do Estado em postergar o regime de pagamento dos precatórios adicionou ao ordenamento jurídico o mecanismo da vinculação das fontes de recursos separados para pagar os precatórios, conforme um percentual da receita corrente líquida.

Ou seja, a partir desse momento foi incluído no ordenamento jurídico um primeiro “teto de pagamento”, que no caso seria um módico percentual da receita corrente líquida dos entes – de 1 a 2%. Segundo o art. 97 do ADCT, instituído pela EC nº 62/2009, considera-se receita corrente líquida o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes.

Se por um lado a referida medida é positiva em razão da determinação constitucional para que o Poder Executivo envie anualmente os recursos necessários para efetuar o pagamento dos precatórios ao Poder Judiciário, por meio de fonte de recurso própria, computada por meio da receita corrente líquida, por outro lado há críticas em relação ao baixo percentual reservado para tanto.

Em relação a essa temática, da fonte de recursos para pagamento dos precatórios, as ECs nº 94/2016 e 99/2017 estabeleceram fontes alternativas, no seguinte sentido:

Art. 101. (...)

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

I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, (...);

II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, (...)

III - empréstimos, (...)

IV - a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, (...)

Sobre a fonte de recursos advinda do art. 101, § 2º, IV, do ADCT, Barros (2022, p. 170) externa o seguinte:

Por fim, o item iv está relacionado a uma situação fática um pouco curiosa. Embora haja inúmeros credores ansiosos por receber seus créditos de precatórios, existe um enorme contingente de valores depositados de precatórios pagos (e RPVs), mas que nunca foram efetivamente levantados pelo credor. Diante disso, o regime especial destinou tais valores a quitação daqueles que ainda estão esperando na fila de credores. Vale destacar que essa hipótese não caracteriza cancelamento do crédito existente, mas tão somente utilização dos recursos não levantados. O credor pode ainda requerer a revalidação de seu precatório perante o Tribunal (inciso IV).

Por fim, em nova tentativa de “rolagem” da dívida da Fazenda Pública, a EC nº 109/2021 parcelou a quitação dos precatórios do país para a data de 31 de dezembro de 2029, nos termos das alterações introduzidas no art. 101 do ADCT.

Em outra senda, a EC nº 62/2009 inaugurou na Constituição o permissivo que autoriza o Poder Público, por sua livre iniciativa, a realizar a compensação (encontro de contas) antes de efetuar o pagamento do precatório. Assim, aquele beneficiário de precatório que também tenha débitos pendentes junto à Fazenda Pública, deverá antes quitar de modo forçado suas dívidas com o Poder Público. Esse procedimento foi objeto de análise pelo STF no bojo da ADI nº 4.357, que Barros (2022, p. 160) nesses termos explica:

Entretanto no julgamento da ADI 4357, o STF considerou inconstitucional tais dispositivos. No entender da Corte Suprema, havia superioridade processual indevida da parte pública, sem o respeito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Alegou-se que o particular não dispõe de dispositivos semelhantes quanto o Poder Público é seu devedor, e ainda, que o ente público já dispõe de outros meios eficazes para a cobrança de seus créditos. Diante disso, estaria violado o princípio da isonomia.

No caso, a compensação tratou-se de norma inserida no art. 100, § 9º, da Constituição, nos seguintes termos:

Art. 100, § 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.

Percebe-se que a proposta o encontro de contas por meio da compensação trazido pela EC nº 62/2009 dá amplos poderes ao Poder Público quanto ele é o credor da relação jurídica. Assim, o Estado, independente da vontade do beneficiário do precatório, antes de efetuar o pagamento de sua dívida, abate do crédito a pagar as dívidas ativas junto ao Poder Público porventura existentes do beneficiário do precatório, independentemente de sua vontade ou da existência de um processo.

Estabelece o Código Civil de 2002, nos arts. 368 e 369, que se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem; que a compensação se efetua entre dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis.

Após as críticas do encontro de contas forçado instituído pela EC nº 62/2009, essa matéria relativa à compensação evoluiu com a EC nº 94/2016, que dessa vez tão somente facultou aos próprios credores de precatórios pela realização da compensação 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, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

Mais a frente, diante da mora reinante pelos entes da federação em editar a lei própria do ente federado que trataria da compensação, a EC nº 99/2017 determinou que a norma fosse elaborada em até cento e vinte dias a partir de 1º de janeiro de 2018, sob pena do exercício da compensação conforme a vontade do credor, *in verbis*:

Art. 105, § 3º, do ADCT - Decorrido o prazo estabelecido no § 2º deste artigo sem a regulamentação nele prevista, ficam os credores de precatórios autorizados a exercer a faculdade a que se refere o *caput* deste artigo.

Percebe-se a exclusão da União do referido dispositivo constitucional, principalmente, porque o estoque maior de precatório a pagar subsiste em maior medida nos demais entes, que, diferentemente da União, estão em mora com os pagamentos de precatórios. Com as novas alterações no art. 100, atualmente, a previsão constitucional da compensação está facultada a todos os beneficiários de precatórios de qualquer ente da federação.

Também, a EC nº 62/2009 facultou ao credor da Fazenda Pública, que aguarda o pagamento de seu precatório, a utilizá-lo para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado, nos seguintes termos:

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

Conforme a ocorrência ao longo do tempo dos atos de reforma constitucional do art. 100 da Constituição de 1988, mecanismos como esse, da compensação e da extinção do crédito devido pela Fazenda Pública por medidas alternativas foram tornando-se prioridade para o Estado, haja vista o desejo de extinguir seus estoques de dívidas com precatórios por outras possibilidades possíveis, contrariamente à extinção da dívida pelo meio normal e esperado pelo credor, qual seja, a extinção da obrigação da Fazenda Pública pelo pagamento em dinheiro ao beneficiário do precatório.

2. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO AOS PRECATÓRIOS

Considerando o fato de que o regramento básico dos precatórios está previsto na própria Constituição, o tema é relevante para a atuação do STF, como última instância interpretadora da Constituição em vigor.

Como visto, a cada alteração constitucional os regramentos foram tornando cada vez mais complexos e com diversas possibilidades de interpretação. Nesse panorama, o Supremo tem um papel relevante dado o impacto financeiro dos precatórios nas searas jurídica, econômica e política.

Todas as alterações na Constituição sobre precatórios geram debates calorosos. Trata-se de um tema muito sensível aos interessados, tanto o credor, como o Poder Público, vez que o assunto remete à disposição ou não de recursos financeiros.

O cerne das modificações na maioria das vezes é a proteção das Fazendas Públicas dos entes da federação em detrimento dos credores que levam muitas vezes muitos anos para receber os valores que lhe cabem.

No Estado Moderno, exige-se a descentralização do poder como forma de coibir abusos que ocorrem quando o poder do Estado é concentrado em uma única pessoa ou instância. Destarte, diz a Constituição de 1988 que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Como os precatórios se originam a partir da coisa julgada, razão de ser da finalidade do Poder Judiciário, há aí um conflito de interesse do Poder Judiciário, que deseja a todo custo que ocorra a efetividade de suas decisões judiciais, sob pena da própria desmoralização do Poder Judiciário perante o povo. Por outro lado, há os demais Poderes que se unem comprometidos por interesses políticos em reservar o orçamento para outras demandas que não o pagamento dos precatórios.

Foi nessa toada que ocorreram as discussões em torno da constitucionalidade das moratórias instituídas pela ECs nº 30/2000 e 62/2009, conforme as discussões das ADIs nº 2.356 e nº 2.362 e ADIs nº 4.425 e nº 4.357.

2.1. A DISCUSSÃO DAS ADIs N^{OS} 2.356 E 2.362 (PENDENTES DE JULGAMENTO)

Primeiramente, explica-se que as duas referidas ações possuem os mesmos fundamentos de direito e, portanto, foram julgadas conjuntamente. Nesse sentido, o primeiro deferimento no bojo das ações por parte do relator originário das ações, o ministro Néri da Silveira, que assim prolatou seu voto em 18/2/2002:

Defiro a medida cautelar e suspendo, até o julgamento final da ação, a vigência do art. 2º, da Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, que introduziu, no ADCT da Constituição de 1988, o art. 78. Faço-o pelos fundamentos constantes do voto proferido, nessa assentada, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.362-4/DF, o qual junto por cópia.

Ressalta-se que, dado que ainda não houve uma decisão em definitivo sobre as ações, que teve sua petição inicial contemporânea à edição da EC 30/2000, a relatoria desse caso passou também do ministro Celso de Mello para o ministro Nunes Marques.

No caso em questão, referente à ADI nº 2.356, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) suscitou a inconstitucionalidade da EC nº 30/2000, que introduziu,

no ADCT da Constituição de 1988, o art. 78, com argumentos relacionados à defesa do direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF/88); ao acesso à jurisdição e a coisa julgada (art. 5º, XXXV e XXXVI, da CF/88); à obediência dos atos de reforma constitucional às cláusulas pétreas (III e IV, § 4º, da CF/88); à violação do direito adquirido do beneficiário de precatório; à defesa do ato jurídico perfeito; à independência do Poder Judiciário; ao princípio da igualdade violado pela forma como foi regulamentada a moratória em discussão, no pertinente ao marco temporal de ações judiciais ajuizadas até 31/12/1999.

Segundo a requerente, “o Estado não deve ter o privilégio de pagar qualquer dívida em dez anos, após o trânsito em julgado da condenação judicial, pois esse mesmo privilégio não possuem os devedores comuns, nem mesmo aqueles que são devedores do próprio Estado”. Alegou também ofensa ao princípio da proporcionalidade “pois apesar de, supostamente, pretender a emenda equilibrar as finanças públicas das pessoas jurídicas de direito público, ela o faz às custas de inúmeras violações a direitos fundamentais, da própria noção de Estado de Direito, e da dignidade humana de todos aqueles que têm o direito de receber um crédito da Fazenda Pública”.

Conforme o acórdão do caso, votaram em favor do deferimento da liminar para suspender o art. 2º da EC nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da CF/88, os ministros Cezar Peluso, Carlos Britto, Cármen Lúcia, Marco Aurélio, Celso de Mello. Impedido o ministro Gilmar Mendes. Contra o deferimento, os ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski. Parcialmente contra, a ministra Ellen Gracie.

Segundo o Relator, ministro Néri da Silveira, haveria violação ao Estado de Direito ao não se respeitar o direito do particular reconhecido pela lei; que o art. 33 do ADCT não confere validade ao art. 78 do ADCT, porque esse foi introduzido na Constituição pelo poder constituinte derivado, e aquele pelo poder constituinte originário; que há garantia na Constituição de 1988, pela redação original, do pagamento do precatório até o encerramento do exercício seguinte, de modo que a redação do art. 78 do ADCT ao postergar o pagamento em dez anos desprestigia a autoridade e a eficácia da sentença judiciária, bem como o previsto no art. 60, § 4º, III, da Constituição de 1988, *in verbis*:

Assim entendendo o sistema de precatório, compreendo que a norma transitória do art. 78 do ADCT de 1988, neste introduzida pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, há de merecer análise de sua validade,

a partir da distinção entre “precatórios pendentes” à data da promulgação da Emenda Constitucional, e precatórios que se extraírem após a promulgação referida, nas ações iniciadas até 31 de dezembro de 1999. No primeiro caso há inequívoca presunção de sentença judiciária transitada em julgado, pois esse atributo é pressuposto à expedição de precatório. Mais. Se esse já se encontra “pendente de pagamento”, também não cabe dúvida quanto a se cuidar de sentença judiciária, não só transitada em julgado, como de valor certo e líquido a ser pago. Desse modo, havia um direito, à data da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, constitucionalmente garantido, de o pagamento fazer-se até o final do exercício seguinte, tal como estipulado no § 1º do art. 100 da Constituição, na redação original.

Penso que, em situação como essa, a alteração do sistema da Constituição, em ordem a que a Fazenda Pública devedora possa pagar esses “precatórios pendentes”, em “prestações anuais, iguais e sucessivas no prazo máximo de dez anos”, fere não só o direito adquirido, resultante da norma constitucional do art. 100 e § 1º, na redação original, de beneficiário do precatório, como desrespeita, imediatamente, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Os precatórios em alusão extraíram-se no regime de pagamento procedente do art. 100 e § 1º, da Lei Maior, ou seja, com pagamento previsto para o exercício seguinte ao de sua apresentação até 1º de julho. Essa situação jurídica está definida, por força da Constituição, com inequívoco benefício ao titular do direito ao pagamento pela Fazenda Pública, por força de decisão judicial transitada em julgado.

No que concerne, pois, aos “precatórios pendentes”, a alteração pretendida encontra óbice no art. 60, § 4º, III, da Constituição, porque afronta “direitos e garantias individuais”, assim como definidos nos arts. 100, § 1º, e 5º, XXXVI, e § 2º, da Constituição. Não cabia em realidade editar norma que beneficiará a Fazenda Pública devedora, alterando o sistema em vigor à data do precatório, com iniludível grave prejuízo, ao credor, vitorioso na demanda judicial contra a Fazenda Pública”.

Sobre o andamento processual das ações constitucionais em comento, após a manifestação do relator, concomitantemente, pediu vista a ministra Ellen Gracie, que foi renovado em 28/4/2004. Em 2/9/2004, a referida ministra deferiu em parte a medida cautelar, porque considerou inconstitucional a exceção ao parcelamento das ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Para a ministra, não há, por exemplo, isonomia entre os detentores de ações ajuizadas até o final de 1999, que segundo a redação da EC nº 30/2000 poderá se enquadrar entre as exceções ao parcelamento, “com aqueles que iniciaram suas ações já no início do ano de 2000”.

Contrário ao sustentado pelo relator originário, a ministra Ellen Gracie expôs que não há violação do acesso à jurisdição ou afronta à coisa julgada, mas tão somente uma sensibilidade que deve existir com o Poder Público que possui outras demandas a atender com os recursos públicos disponíveis. Segundo a ministra, afirmando que a Constituição não é imutável, que a tomada de tal decisão, do parcelamento excepcional dos precatórios, tratou-se de “estratégia política”. Para

a ministra “o operador do Direito, o advogado ou juiz, não pode fazer abstração da crise econômico-financeira que lavra no País, sobretudo nos Estados e Municípios”.

Expôs, ainda, a ministra os seguintes pontos:

Considero que as mesmas razões de ordem fática que levaram o Constituinte originário a fracionar os débitos judiciais do Poder Público estão presentes nesse novo parcelamento previsto no art. 78 do ADCT. (...)

Vivenciada, lamentavelmente, uma nova e ainda mais grave situação de inadimplência do Estado para com os cidadãos, gerada pelo déficit entre recursos públicos disponíveis e a estratosférica dívida judicial acumulada, entendo não ser vedado ao Poder constituído reformador – sensível a esta dramática situação – decidir, com razoabilidade, por um excepcional parcelamento dos precatórios ainda não atendidos (...)

Em face de uma situação dessa natureza que poderia fazer o Congresso Nacional senão recorrer a modelos políticos capazes de contornar intrinsecamente dificuldades, facultando o pagamento dos precatórios anuais em dez anos?

Não creio que mais se poderia exigir, dadas as circunstâncias vigentes, não tendo sentido afirmar-se que, com as medidas constitucionais aprovadas, se estaria subtraindo à apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. (...)

Não vejo, por outro lado, violação à garantia do acesso à jurisdição ou afronta à coisa julgada, uma vez que a aplicação da norma impugnada acontece em momento no qual já foram exauridos, em sua plenitude, todos os instrumentos postos à disposição do jurisdicionado para a definição e o reconhecimento do direito de obtenção do bem da vida pretendido. Almejam os requerentes que a atuação do Estado-Juiz, frente ao Estado-devedor, se dê nos mesmos moldes em que ocorre a atuação executória do particular. Entretanto, parece fugir à compreensão dos autores a percepção de que é a própria Constituição que estipula – não uma restrição ao acesso à jurisdição – mas uma prerrogativa ou um regime diferenciado na obtenção do cumprimento estatal de obrigações pecuniárias decorrentes de decisões judiciais.

Em 2/9/2004 pediu vista o ministro Cezar Peluso, que, contrariamente à ministra Ellen Gracie, acompanhando o relator, em 10/2/2010 votou em favor da concessão da liminar para suspender o art. 78 do ADCT, de acordo com a seguinte ideia retirada de trecho de seu voto-vista:

Ora, à luz de conceitos tão primários, não parece difícil provar a inconstitucionalidade material da Emenda Constitucional nº 30, de 13 de dezembro de 2000, que acrescentou ao ADCT o art. 78, introduzindo nova moratória, em franco dissídio com princípios e normas constitucionais superiores.

É que, ao impor aos titulares de direitos subjetivos hospedados em precatórios pendentes à data do início de sua vigência, nova situação jurídica-subjetiva material, violou os respectivos direitos, adquiridos nos termos do art. 100 da Constituição. Na verdade, expedido, em execução definitiva, o precatório, desse ato resultou ao credor, não mero direito processual, mas subjetivo material de receber a dívida na forma então capitulada pelo art. 100 da Constituição da República, **ou seja, até 31 de dezembro do exercício seguinte**, o que representava vantagem econômica de perfil claro e indiscutível, incorporada como tal ao patrimônio jurídico da pessoa. (Grifou-se)

Em voto-desempate, acompanhando o relator, o ministro Celso de Mello, assim conduziu seu pensamento sobre o tema:

Essa, também, Senhor Presidente, é a minha compreensão em torno do tema ora em exame, pois entendo que o Congresso Nacional, ao impor o parcelamento ora questionado aos precatórios pendentes de liquidação na data de promulgação da referida EC nº 30/2000, incidiu em múltiplas transgressões à Constituição da República, eis que desrespeitou a integridade de situações jurídicas definitivamente consolidadas, prejudicando, assim, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, além de haver violado o princípio da separação de poderes e ofendido o postulado da segurança jurídica.

Se é certo que o Congresso Nacional pode muito, não é menos exato que, em tema de reforma constitucional, ele não pode tudo, notadamente porque o poder de reforma constitucional, considerado o caráter juridicamente limitado que o qualifica, sofre as restrições impostas pela Assembleia Nacional Constituinte, como aquelas que tipificam as limitações materiais explícitas ao exercício da extraordinária prerrogativa institucional de emenda o texto de nossa Lei Fundamental.

Em 25/11/2010, o Plenário do STF, por maioria, votou pelo deferimento da medida cautelar para suspender até o julgamento final da ação, a vigência do art. 2º da EC nº 30/2000, que introduziu no ADCT da Constituição de 1988, o art. 78, de acordo com a seguinte ementa:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA. 1. O precatório de que trata o artigo 100 da Constituição consiste em prerrogativa processual do Poder Público. Possibilidade de pagar os seus débitos não à vista, mas num prazo que se estende até dezoito meses. Prerrogativa compensada, no entanto, pelo rigor dispensado aos responsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais, cujo desrespeito constitui, primeiro, pressuposto de intervenção federal (inciso VI do art. 34 e inciso V do art. 35, da CF) e, segundo, crime de responsabilidade (inciso VII do art. 85 da CF). 2. O sistema de precatórios é garantia constitucional do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença condenatória trânsita em julgado por quantia certa contra entidades de direito público. Além de homenagear o direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), prestigia o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF). 3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de “originário”) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebem da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas. 4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação “em prestações anuais,

iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta “a separação dos Poderes” e “os direitos e garantias individuais”. 5. Quanto aos precatórios “que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”, sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o caput do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição. 6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988.

Depreende-se das menções supracitadas, dos excertos dos votos dos ministros indicados, que o pano de fundo da discussão entorno da constitucionalidade das ações em tela, em que pese a inexistência de um julgamento definitivo da matéria, foi a controvérsia entre a liquidez das contas públicas e a proteção da coisa julgada, da segurança jurídica, da defesa de direitos fundamentais e da questão relacionada aos limites de atuação do legislador derivado em editar atos de reforma constitucionais de norma protegida por cláusula pétrea.

O tema é tão sensível que essas ações obtiveram tão somente a concessão de uma medida cautelar, e não o correspondente julgamento em definitivo, na data de 25 de novembro de 2010, de uma ação protocolada no ano 2000. Ou seja, prolongou-se por dez anos a decisão da cautelar, mesmo prazo da moratória, longe portanto do cumprimento do quesito do *periculum in mora*. No momento, as referidas ações estão conclusas ao relator, atualmente o ministro Nunes Marques, para posterior julgamento em definitivo.

Sobre a higidez das contas públicas, é relevante ressaltar que as políticas públicas voltadas para esse tema são de responsabilidade primeira do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo, em tese, a fiscalização das medidas adotadas. Quando o magistrado insere em suas razões de decidir as dificuldades financeiras de uma das partes da relação jurídica pode configurar em afronta ao princípio da paridade das armas do processo judicial.

A Constituição de 1988, pela redação original, estabeleceu tão somente o prazo de dezoito meses como prazo máximo para pagamento dos precatórios, qual seja, o lapso temporal entre a apresentação do precatório até 1º de julho e pagamento até o fim do exercício financeiro seguinte. Como será visto mais a frente, o legislador derivado além de impor os parcelamentos de tempos em tempos, recentemente alterou até mesmo esse prazo, aumentando esse período em três meses, de forma que a data-limite para apresentação dos precatórios a serem pagos até o final do exercício seguinte é de 2 de abril.

Do exposto, a discussão que emerge versa sobre os limites de atuação do legislador derivado, de forma a examinar se esses parlamentares poderiam alterar toda essa dinâmica inicialmente prevista por meio de atos de reforma constitucionais sem abalar as cláusulas pétreas da Constituição de 1988.

2.2. O ENTENDIMENTO DAS ADIs N^{os} 4.425 E 4.357

Preliminarmente, referente aos argumentos jurídicos suscitados pelos magistrados nos casos em debate, em síntese, percebe-se aqui novamente a dicotomia entre aqueles que de um lado defendem a manutenção de uma margem orçamentária para gastos diversos pelo chefe do Poder Executivo e de outra banda os que intercedem pela efetividade do cumprimento da coisa julgada.

Assim como as ADIs n^{os} 2.356 e 2.362, vistas na seção anterior, as ADIs n^{os} 4.425 e 4.357 foram chamadas a serem julgadas em conjunto. Enquanto as primeiras referem-se à inconstitucionalidade da moratória prevista no art. 78 do ADCT trazido pela EC n^o 30/2000, essas foram propostas em face da inconstitucionalidade de dispositivos da EC n^o 62/2009, mormente o regime especial instituído para durar quinze anos.

As ADIs n^o 4.425 e n^o 4.357 foram ajuizadas, respectivamente, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), e pelo Conselho Federal da OAB (e outros), que pediu o seguinte:

EM VISTA DO EXPOSTO, distribuída e atuada a presente, a Confederação Nacional da Indústria, respeitosamente, requer a essa Excelsa Corte, que, depois de concedida a Medida Liminar suspendendo a eficácia dos dispositivos impugnados, sejam solicitadas informações às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo citado o Advogado

Geral da União e ouvido o Procurador Geral da República, e, afinal, sejam julgados, em caráter definitivo, os pedidos formulados na presente ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º (que acresce de um artigo 97 o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), 3º, 4º e 6º, todas da Emenda Constitucional nº. 62/2009, além, dos §§ 9º e 12 do artigo 100 da Constituição, introduzidos pelo artigo 1º da citada Emenda Constitucional, confirmando a liminar, que como se esperava, haverá de ser deferida.

Em suma, os dispositivos supracitados na citação, que foram suscitados a inconstitucionalidade, referem-se ao (i) regime especial de pagamento dos precatórios, por prazo indeterminado ou com prazo de até 15 (quinze) anos, com valores a serem depositados em conta específica e calculados conforme as receitas correntes líquidas do ente; (ii) a garantia do regime especial depositado em conta especial com valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas; (iii) a atualização monetária dos valores a pagar por precatórios pelas Fazendas Públicas utilizando-se do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios; (iv); a realização de leilões e acordo direto com os credores para deságio do valor de face dos precatórios; e o (v) permissivo para que, por iniciativa do Poder Executivo, proceda-se a compensação com débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra devedor originário pela Fazenda Pública devedora até a data da expedição do precatório.

Ao fim do processamento das ADIs no STF, conforme a ementa do acórdão, ficou decidido o seguinte:

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE INTERSTÍCIO CONSTITUCIONAL MÍNIMO ENTRE OS DOIS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À LEI MAIOR (CF, ART. 60, §2º). CONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE “SUPERPREFERÊNCIA” A CREDORES DE VERBAS ALIMENTÍCIAS QUANDO IDOSOS OU PORTADORES DE DOENÇA GRAVE. RESPEITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PROPORCIONALIDADE. INVALIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DA PREFERÊNCIA A IDOSOS QUE COMPLETEM 60 (SESENTA) ANOS ATÉ A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA. EMBARAÇO À EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º, XXXV), DESRESPEITO À COISA JULGADA MATERIAL (CF, ART. 5º XXXVI), OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º)

E ULTRAJE À ISONOMIA ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR (CF, ART. 1º, CAPUT, C/C ART. 5º, CAPUT). IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO. OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE DIREITO (CF, ART. 1º, CAPUT), AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º), AO POSTULADO DA ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT), À GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL (CF, ART. 5º, XXXV) E AO DIREITO ADQUIRIDO E À COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE. 1. A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira. 2. O pagamento prioritário, até certo limite, de precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela Emenda Constitucional nº 62/2009. 3. A expressão “na data de expedição do precatório”, contida no art. 100, §2º, da CF, com redação dada pela EC nº 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, caput) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento. 4. O regime de 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). 5. A atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança viola o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) na medida em que é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. 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). 6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo

expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário. 7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra. 8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). 9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.

Conforme exposto no presente trabalho, a EC nº 62/2009 trouxe várias novidades em seu bojo para a temática dos precatórios. A principal delas, que se alinha à razão de ser das ECs anteriores, foi a dilação do prazo do pagamento da Fazenda Pública aos seus credores, na forma de parcelamento, por meio da imposição de um regime especial de pagamento.

Inaugura-se nessa oportunidade além da imposição do parcelamento pelo legislador derivado, também o imperativo da instituição de um “teto de pagamento”, quando é imposto que os precatórios serão pagos limitados conforme a separação de módicos percentuais da receita corrente líquida do ente por prazo indeterminado.

Sobre o regime especial, conforme o acordo, assim se expressou o ministro Marco Aurélio:

Prosseguindo, Presidente, tem-se, no § 2º, que o regime especial é para saldar os precatórios vencidos e a vencer. Sendo a norma transitória, sob pena de projetar no tempo a vigência do texto permanente da Carta, não pode se projetar de forma indeterminada, no tempo, pegando os precatórios, quem sabe, relativos a ações que ainda serão propostas, que se vencerem. Então, no § 2º, concluo pela inconstitucionalidade da expressão “e a vencer”, da mesma forma que assim conclui quanto à cabeça do artigo, no que englobados os precatórios emitidos durante o período de vigência do regime especial.

Na oportunidade, de acordo com o art. 97 do ADCT, até que fosse editada uma lei complementar, algo difícil de ter ocorrido, dada a histórica regulamentação básica dos precatórios sempre pela própria Constituição, os entes federativos (com

exceção da União, em dia com os seus pagamentos) que estivessem em mora com a quitação de precatórios vencidos (no caso, a maioria deles) poderiam adotar o regime especial de pagamento dos precatórios com duas opções: (i) depósito em conta especial de valores calculados de 1 a 2% da receita corrente líquida do ente federativo por prazo indeterminado, até o exaurimento do saldo a pagar ou (ii) pelo pagamento em 15 (quinze) anos do saldo a pagar existente.

Sobre a instituição desse regime especial, conforme o relatório da ADI nº 4.425/DF, foi arguido que a possibilidade de o Poder Público dilatar por 15 (quinze) anos a completa execução das sentenças judiciais transitadas em julgado significaria desrespeito às garantias do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário (inciso XXXV do art. 5º da CF) e da razoável duração do processo (inciso LXXVIII do art. 5º do CF), além de afrontar a autoridade das decisões judiciais já insuscetíveis de recurso e os princípios do Estado de Direito, da igualdade e da proporcionalidade.

Na ocasião o ministro Luiz Fux enfatizou que as mesmas razões que levaram a Corte a suspender a eficácia da moratória instituída pela EC nº 30/2000, impõem a declaração de inconstitucionalidade da moratória trazida pela EC nº 62/2009. Considerando que o regime especial de pagamento de precatórios criado pela EC nº 62/2009 veicula nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública, e impõe o contingenciamento de recursos para esse fim, o que foi concordado pelo Plenário do STF no seguinte sentido, repita-se:

8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). 9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.

Referente a esse ponto, Da Cunha (2021, p. 385) corrobora nos seguintes termos:

Ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425, o STF entendeu serem inconstitucionais o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, bem como o art. 97 de seu ADCT, de forma que tais dispositivos foram expurgados do sistema constitucional. Em outras palavras, não há

mais o regime especial instituído pelo art. 97 do ADCT da Constituição Federal.

Segundo entendeu o STF, o regime especial de precatórios, tal como instituído pela Emenda Constitucional 62/2009, é inconstitucional por violar a ideia central do Estado Democrático de Direito, infringindo as garantias do livre acesso à justiça, do devido processo legal, da coisa julgada e da duração razoável do processo.

O STF ao alegar os fundamentos supracitados para derrubar o regime especial do art. 97 do ADCT fincou posição na matéria, com uma clara ideia de como poderá tratar os reiterados e futuros parcelamentos que prorrogam as datas-limites para quitação de precatórios na Constituição.

Referente à permissão do deságio de até 40% do valor atualizado do precatório, que trata de acordo direto entre credor e a Fazenda Pública, informa-se que após a concordância pelo STF sobre a sua constitucionalidade como instrumento alternativo de extinção da dívida pública, esse mecanismo perdurou nos demais atos de reforma constitucional. Recentemente, sobre o tema, foi editada a Lei nº 14.057, de 11 de setembro de 2020, que disciplina o acordo com credores para pagamento com desconto de precatórios federais e o acordo terminativo de litígio contra a Fazenda Pública.

A considerar os vários anos aguardando o cumprimento integral da decisão judicial, com o justo recebimento do precatório, muitas vezes relacionado a crédito alimentar, o credor beneficiário do precatório vê-se numa relação negocial que mais parece uma espécie de “contrato de adesão”. Não há qualquer margem de negociação fora do percentual limitado a 40% de deságio. Nessa situação, é possível afirmar que a Fazenda Pública se posiciona numa situação cômoda. Poderia esse percentual ter uma gradação de desconto, variando progressivamente conforme a data de expedição ou mesmo o valor de face do precatório, tendo em vista que, para precatórios de valor vultoso, pode até ser vantajoso para o credor receber o seu crédito mesmo com deságio de 40%, todavia, para detentores de precatórios de menor valor, esse percentual de desconto de 40% de deságio pode representar uma queda muito acentuada em termos econômicos para as pretensões do beneficiário do precatório.

Acresce-se ao rol de dispositivos implacavelmente desfavoráveis aos credores dos precatórios a previsão nessa mesma EC da atualização monetária dos precatórios, após a sua expedição, e até o seu efetivo pagamento, considerando tão somente a remuneração básica da caderneta de poupança, *in verbis*:

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitos, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

Vale a pena ressaltar que o tempo da política é diferente do tempo do direito. Nesse sentido, em razão das próprias regras processuais e, também, diante da complexidade do tema para o contexto político e econômico, algo inerente ao tema precatórios, o STF em todas essas ADIs manifestou-se de forma tardia em relação aos efeitos das normas no ordenamento jurídico.

Diferentemente das ADIs nº 2.356 e nº 2.362, em que o STF se manifestou quando já exaurida a moratória instituída pela EC nº 30/2000, dessa vez, nessas ADIs nº 4.425 e nº 4.357, o STF se manifestou em 2013 – cerca de 3 anos após a existência do regime especial, que deveria ter duração em tese de 15 anos, visto que pelo normatizado seria possível o entendimento da validade do regime especial por prazo indeterminado.

Determina a Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF, no art. 27, que ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o STF, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Trata-se do instituto da modulação de efeitos, utilizado pelo STF diante de uma decisão que possa ter impactos políticos e econômicos. Sobre o ponto, Mendes (2020, p. 144) assim entende:

Esta norma relativizou a Constituição, pondo-a à mercê da Corte Suprema. A exigência dos dois terços a revela uma deliberação política, pois a decretação da inconstitucionalidade exige apenas a maioria absoluta. E a fundamentação possível não poderia ser mais larga – a noção de interesse social cobre tudo, por exemplo, e o seu caráter excepcional é obviamente subjetivo.

Por fim, para o presente caso, o STF modulou os efeitos da ADIs em discussão no seguinte sentido:

- 1) - modular os efeitos para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016;
- 2) - conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:
 - 2.1.) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e
 - 2.2.) 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;
- 3) - quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:
 - 3.1) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito 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;
 - 3.2) fica 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;
- 4) – durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10, do ADCT);
- 5) – delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para 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, e
- 6) – atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

Como dito, na esteira do decidido nesse momento pelo STF sobreveio a EC nº 94/2016, com redação também alinhada à modulação de efeitos realizada, prevendo que o regime especial de pagamento dos precatórios teria vigência somente até 31 de dezembro de 2020 – exatamente cinco exercícios financeiros após o dia primeiro de janeiro de 2016, como determinou o STF, e modificando a faculdade e não obrigatoriedade da compensação, situações que foram modificadas novamente pelas ECs subsequentes que abordaram a temática dos precatórios, ensejando a discussão entorno dos limites de atuação do legislador derivado nas

modificações do art. 100 da Constituição – dispositivo constitucional para muitos protegido pela coisa julgada e a separação dos Poderes.

2.3. DEMAIS JULGADOS DE INTERESSE EM MATÉRIA DE PRECATÓRIOS: O CERNE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF EM MATÉRIA DE PRECATÓRIOS

Dado o objeto de estudo do presente trabalho, que versa sobre matéria que tem suas balizas normativas fundamentais regradas na Constituição, ao longo do desenvolvimento dos tópicos propostos, muitas decisões do STF foram frequentemente mencionadas.

Como dito, da redação original da Constituição de 1988 até os dias atuais, o assunto precatório tornou-se cada vez mais complexo. Nesse sentido, dada as várias interpretações que podem surgir sobre as diversas regras dos precatórios que foram postas no ordenamento jurídico, faz-se necessária “a última palavra” sobre o sentido das normas dado pelo STF.

Além das decisões já citadas, citemos outras a seguir, para fins de contribuir com o conhecimento sobre o cerne da jurisprudência do STF em matéria de precatórios. Isto é, como em linhas gerais a Suprema Corte opera quando o assunto é a execução de dívidas do Estado.

Referente ao RE nº 870.947, o STF, sob o Tema nº 810, fixou a tese com repercussão geral da inconstitucionalidade do índice previsto no artigo 1º-F da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela Lei nº 11.960/2009.⁴

Como indicado anteriormente, segundo a referida norma, nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança. Ou seja, uma lei prevendo, além da aplicação dos juros da caderneta de poupança, a atualização monetária pela Taxa Referencial (TR), que é muito mais benéfica às

⁴ Art. 1º-F. Nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança. *(Redação dada pela Lei nº 11.960, de 2009)*

Fazendas Públicas (porque mais baixa que outros índices), em vez da atualização pelo índice oficial de inflação – IPCA, como era feita antes.

Ressaltando o direito à propriedade e necessidade do prestígio ao princípio da isonomia, a decisão do RE nº 870.947, que se refere a qualquer dívida da Fazenda Pública, está em conformidade com o mesmo sentido do decidido na modulação de efeitos das ADIs nº 4.357 e nº 4.425, que na ocasião tratou de precatório oriundo de dívida tributária apenas, consoante as seguintes teses:

- 1) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina os juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, é inconstitucional ao incidir sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, aos quais devem ser aplicados os mesmos juros de mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário, em respeito ao princípio constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, caput); quanto às condenações oriundas de relação jurídica não tributária, a fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança é constitucional, permanecendo hígido, nesta extensão, o disposto no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 com a redação dada pela Lei nº 11.960/09; e
- 2) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII), uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina.

Referente ao decidido na modulação de efeitos das ADIs nº 4.357 e nº 4.425, assim foi consignado:

- 2.1.) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários;

Dessa vez, como ressaltado pelo voto-vista do ministro Alexandre de Moraes, que se sagrou vencedor, a distinção do objeto da Repercussão Geral no RE nº 870.947, em relação às ADIs nº 4.357 e 4.425, estaria na maior amplitude (correção monetária de débitos em qualquer fase processual e mesmo na instância administrativa) e na natureza da relação jurídica em que surgido o crédito em desfavor da Fazenda Pública.

O cerne do debate nesse caso é a controvérsia entre, de um lado, as Fazendas Públicas, de Estados, DF e Municípios principalmente, desejando a modulação de efeitos para que de algum modo haja benefício econômico às suas finanças e interesses; e de outro lado, o credor da Fazenda Pública, que ao enfrentar anos e anos com um processo judicial contra a Fazenda Pública deseja receber o valor justo e atualizado.

Nesse sentido, argumenta o ministro Alexandre de Moraes:

Os créditos liquidados em desfavor da Fazenda Pública representam, no mais das vezes, lesões a direitos perpetrados pela Administração há muito tempo, mesmo décadas. O jurisdicionado, que aguarda o reconhecimento e satisfação de seu direito desde muito antes de 2009, ele é que foi surpreendido pela edição da EC 62/2009 e Lei 11.960/2009, quando viu seu crédito deixar de ser corrigido por índice idôneo (IPCA, como já constava de manuais de cálculo aplicados pelo Poder Judiciário). Os seis anos transcorridos entre 2009 e 2015, se comparados com a escala de tempo que se impõe ao cidadão/administrado para a satisfação do crédito, não se mostra suficiente a justificar a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. As razões de segurança jurídica e interesse social que se pretende prestigiar pela modulação de efeitos, na espécie, são inteiramente relacionadas ao interesse fiscal das Fazendas Públicas devedoras, o que não é suficiente para atribuir efeitos a uma norma inconstitucional. O equilíbrio fiscal somente assume tal estatura quando demonstrado que a repercussão do julgado pode comprometer seriamente o planejamento orçamentário de entes públicos e prejudicar a continuidade de ações governamentais. Por mais que as alegações apresentadas argumentem nessa direção, não me convenço da existência de interesse social na mitigação de débitos fiscais, pela incidência de critério de correção que, no período objeto de modulação (julho/2009 a março/2015), acarreta uma defasagem da ordem de 38% do valor executado.

Nesse caso, similarmente aos argumentos suscitados nas ADIs nº 2.356 e nº 2.362, em face do art. 78 do ADCT trazido pela EC nº 30/2000, e das ADIs nº 4.425 e nº 4.357, em face de dispositivos da EC nº 62/2009, houve decisão favorável aos credores. Prevaleceu o entendimento da isonomia e do direito a propriedade. O argumento do equilíbrio orçamentário dessa vez não prevaleceu.

Outro julgado importante para a compreensão do universo dos precatórios é a Intervenção Federal (IF) nº 1317, julgada em 26 de março de 2003. Por essa ação constitucional, credores do Estado de São Paulo, requestaram a intervenção federal diante do não pagamento integral pelo referido ente de valor requisitado em precatório alimentício, expedido em 1990, com inclusão no orçamento de 1992, referente a processo que se iniciou em 1981.

O STF rejeitou o pedido de intervenção, conforme a seguinte ementa:

EMENTA: INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido

Na oportunidade, o redator do acórdão, ministro Gilmar Mendes, explicou que vigora em nosso sistema federativo a valorização do princípio da autonomia dos Estados, que, portanto, a regra deve ser a não-intervenção. Assim, existente o conflito entre os entes da federação, que deve existir um sopesamento a partir de uma conformidade com princípio constitucional da proporcionalidade (também denominado princípio do devido processo legal, ou ainda, princípio da proibição do excesso).

Também alegou o ministro, dentro da análise da proporcionalidade, limitações econômicas: “desse modo, não podem ser desconsideradas as limitações econômicas que condicionam a atuação do Estado quanto ao cumprimento de ordens judiciais que fundamentam o presente pedido de intervenção”. Exemplificando o direito alemão, argumentou o ministro em favor da tese da reserva do financeiramente possível (*Vorbehalt des finanziellen Möglichen*). Por fim, entendeu o ministro que enquanto o Estado de São Paulo se mantiver diligente na busca de soluções para cumprir as ordens judiciais (o pagamento dos precatórios, no caso) então não estará presente os pressupostos para a intervenção federal.

Também não acolhendo o pedido de intervenção, por trata-se de uma medida inócua para garantir o pagamento dos precatórios, o ministro Ilmar Galvão, em ácidas críticas, afirmou que “estados e municípios vêm-se revelando os devedores mais relapsos nos pagamentos das suas obrigações resultantes de decisões judiciais”.

Alegando que a intervenção federal ocorrerá somente em casos de desobediência flagrante no cumprimento da decisão judiciária, o ministro Carlos Velloso também indeferiu o pedido, ao que replicou em seu voto a defesa do Estado de São Paulo em outro pedido de intervenção indeferido, dessa vez a Intervenção Federal (IF) nº 2.915/SP, *in verbis*:

Inocorrência do descumprimento da ordem judicial, dado que não houve a prática de ato comissivo ou omissivo intencionalmente dirigido ao não pagamento de precatórios, sendo certo que, por ser a intervenção federal medida excepcional, o art. 34 da Constituição Federal deve ser interpretado de forma restritiva.

Muitos dos argumentos levantados para esse caso, quais sejam, da regra da não-intervenção, argumentos relativos a impactos econômicos, da solvência das finanças dos entes, da reserva do possível, da inexistência do elemento subjetivo por parte do chefe do executivo a ensejar sua punição etc., todos esses são argumentos defensáveis com menor ônus para o enfrentamento do cerne do problema – o descumprimento de decisões judiciais quando a execução é contra o próprio Estado.

Em julgamento que ocorreu em 8 de junho de 2020, o STF, no Tema 28, intitulado fracionamento da execução com expedição de precatório para pagamento de parte incontroversa da condenação, assunto discutido nos autos do RE nº 1.205.530, ficou assentado que é possível a execução parcial da parte incontroversa que seja oriunda de decisão transitada em julgado, desde que seja “observado o valor total da execução (inclusive quanto a parte controvertida) para fins de determinação de qual o regime de pagamento a ser adotado, se por precatório ou por requisição de pequeno valor”, conforme os seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 28 da repercussão geral, conheceu do recurso e deu-lhe parcial provimento para, reformando o acórdão recorrido, assentar a possibilidade de execução do título judicial, considerada a parte autônoma já preclusa na via recursal, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "Surge constitucional expedição de precatório ou requisição de pequeno valor para pagamento da parte incontroversa e autônoma do pronunciamento judicial transitada em julgado observada a importância total executada para efeitos de dimensionamento como obrigação de pequeno valor".

Nesse ponto, Da Cunha (2021, p. 371) didaticamente explica:

Assim, promovido, por exemplo, cumprimento de sentença contra a União no valor equivalente a 100 salários-mínimos, e vindo a União a reconhecer que são devidos apenas 50 salários-mínimos, a execução pode prosseguir por essa parcela incontroversa, mas deverá, no caso, ser expedido precatório, e não RPV. Embora a parte incontroversa seja de pequeno valor, a autorizar a expedição de RPV, o valor global da execução é de 100 salários-mínimos, devendo ser expedido precatório, em vez de RPV.

Apesar da vedação prevista na Constituição de 1988 atinente à expedição de precatórios complementares ou suplementares, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total em obrigações definidas em leis como de pequeno valor, o STF decidiu em conformidade ao já praticado no âmbito da União, conforme o Enunciado 31 da Advocacia-Geral da União, a saber, “É cabível a expedição de precatório referente a parcela incontroversa, em sede de execução ajuizada em face da Fazenda Pública.”

Desejoso de postergar ao máximo possível o pagamento de suas dívidas, no presente caso, verifica-se que o Estado de São Paulo, grande devedor de precatórios, recorre para imiscuir-se do pagamento de precatórios até mesmo de parte incontroversa, considerando as repercussões negativas de uma decisão judicial sobre suas finanças. Considerando a data do julgamento, mesmo o STF pacificando a matéria em favor dos credores beneficiários de precatórios, verifica-se que a atuação da Suprema Corte tem um tempo que lhe é próprio, e por vezes demorado.

Outras decisões sobre precatórios foram tomadas pela Suprema Corte brasileira, dado que as bases normativas da matéria se encontram na Constituição, como já ressaltado. Porém, as decisões aqui citadas funcionam como amostras de como o STF opera quando o assunto versa sobre precatórios. Uma hora em favor das Fazendas Públicas, influenciados pela política e a economia. Outras vezes, contramajoritariamente, age de forma prioritária no resguardo do direito dos credores, e, até mesmo, em integral proteção à coisa julgada, algo tão caro ao Poder Judiciário.

3. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS ECs N^{os} 113 E 114/2021 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

As discussões da mais recente PEC dos Precatórios, como comumente são apelidadas as propostas de emendas que de tempos em tempos surgem quando o Poder Público precisa promover alterações na Constituição sobre o assunto, resultou na promulgação de duas ECs pelo Congresso Nacional, quais sejam, as ECs n^{os} 113 e 114, ambas de 2021, primeira do dia 8 de dezembro de 2021 e a segunda de 16 de dezembro. A primeira EC representou os assuntos menos polêmicos da proposta. A segunda, versou sobre os assuntos mais espinhosos, como a aplicação da metodologia do regime fiscal do “teto de gastos”, nos termos da EC n^o 95/2016. Portanto, as ECs em comento referem-se as últimas alterações ocorridas recentemente na Constituição de 1988 sobre a temática dos precatórios.

Diferentemente de anos anteriores, em que a alteração do art. 100 da Constituição decorreu de um única EC, dessa vez houve a edição de duas ECs. Esse fato aconteceu em razão de critérios políticos. Não havia consenso entre as Casas Legislativas para aprovação de um único texto por meio da PEC n^o 23/2021, que em razão disso foi “fatiada” em duas ECs. Havia um entendimento político na Câmara dos Deputados que se poderia promulgar somente a parte que não houve alteração no Senado Federal. Assim, a EC n^o 113/2021 decorreu da PEC n^o 23/2021 – proposta de iniciativa da Presidência da República e autoria da Câmara dos Deputados, e a EC n^o 114/2021 derivou da PEC 46/2021, de iniciativa do Senado Federal.

De acordo com a exposição de motivos⁵ do Ministério da Economia, Pasta que submeteu a Proposta ao chefe do Poder Executivo, foram suscitadas as seguintes motivações:

4. Para a elaboração da proposta orçamentária de 2022, o crescimento expressivo de R\$ 33,7 bilhões em relação à 2021 (60,7%) não encontra precedentes em processos orçamentários anteriores, constituindo em risco na gestão orçamentária no próprio ano. Com os limites para o Poder Executivo estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, a inclusão do montante necessário à honra das sentenças judiciais ocupará espaço relevante que

⁵ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054034&filename=MSC+391/2021

poderia ser utilizado para realização de relevantes investimentos, bem como aperfeiçoamentos de programas e ações do Governo Federal e provimento de bens e serviços públicos.

(...)

6. Sendo assim, de forma a evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações em sentenças judiciais, sugere-se, à sua elevada consideração, proposta de alteração do Texto Constitucional com o escopo de: (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 do precatório, (iv) estabelecer o parcelamento dos precatórios vultosos e dos maiores quando o volume total de pagamentos exceder determinado percentual da Receita Corrente Líquida da União, (v) autorizar o encontro de contas dos valores de precatórios com aqueles devidos por pessoa jurídica de direito público interno, e (vi) atualizar o foro nacional, preservando-o apenas para demandas coletivas.

(...)

12. Aprimora-se ainda o disposto no § 11, permitindo a utilização de precatórios, antes prevista para pagamento na compra de imóveis públicos, também como moeda de desestatização, para aquisição de participação acionária da União em empresas estatais.

(...)

15. O salto da ordem de R\$ 55,4 bilhões para R\$ 89,1 bilhões para o exercício de 2022 demanda, para manutenção das regras fiscais, que seja concebido regime especial de pagamento diferido, a fim de atingir aqueles requisitórios de valores extremamente elevados, em favor de pouquíssimos beneficiários. Registre-se que, para fins da Lei Orçamentária Anual para 2022, em se aplicando a nova regra proposta para o § 20 do art. 100, apenas 47 precatórios, de valor superior a mil vezes o patamar de sessenta salários mínimos (portanto superiores a R\$ 66 milhões), seriam alcançados, os quais representam impacto positivo de R\$ 22,7 bilhões de reais em espaço fiscal em 2022. Se considerada também a aplicação do novo art. 101-A do ADCT, o valor total impactado (espaço fiscal aberto) será de, aproximadamente, R\$ 33,5 bilhões, em razão da regra embasada na receita corrente líquida, dados que denotam a absoluta proporcionalidade e razoabilidade da proposição.

Do excerto das justificativas supracitadas do Ministério da Economia, infere-se que, apesar de uma série de argumentações, que eventualmente podem até ser plausíveis, o cerne da atual Proposta não se distancia proposituras pretéritas, que almejaram alterar o art. 100 da Constituição. Invariavelmente, o pretexto é sempre a abertura de margem orçamentária para socorro das Fazendas Públicas, de modo a franquear ao chefe do Poder Executivo das diversas esferas governamentais a possibilidade do atendimento de outras demandas de gasto público, em detrimento ao pagamento dos precatórios.

Como tratado nesse trabalho, a EC nº 62/2009 facultou ao credor da Fazenda Pública, que aguarda o pagamento de seu precatório, a utilizar o valor a receber como crédito para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

Esse mecanismo alternativo de quitação de dívidas, que se vale da disposição dos ativos do Poder Público, depende de lei do respectivo ente federativo. Por ele, o credor utiliza seu crédito de precatório para realizar negócios jurídicos com o Poder Público, no caso, para compra de imóveis públicos. Atualmente, não se tem notícia de um mercado intenso de venda de imóveis públicos lastreada por precatórios, notadamente porque os entes da federação preferem que a receita auferida seja realizada por moeda corrente, da mesma forma que deseja o credor do precatório em receber seu crédito também em dinheiro.

Nessa senda, essas possibilidades de negócios foram alargadas com a edição da EC nº 113/2021, na forma do § 11 do art. 100 da Constituição, consoante os seguintes termos:

§ 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.

A respeito desse assunto, Barros (2022, p. 164) explica:

O § 11 do artigo 100 da Constituição havia sido inserido pela EC n. 62/2009 para possibilitar a utilização de precatório para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. Por exemplo, se a União fosse vender um prédio público o particular interessado poderia pagar parte do valor com precatórios. A EC n. 113 trouxe novas previsões acerca da possibilidade de utilização de precatórios. O § 11 do artigo 100 agora traz novas hipóteses para tal utilização.

Ainda sobre o texto da EC nº 113/2021, em que pese a correta extinção da obrigação do Poder Público por meio da disposição ao credor de recursos em dinheiro, por se tratar de ativo de alta liquidez, há na citada EC a continuidade da previsão de formas alternativas de extinção da dívida da Fazenda Pública junto aos credores, conforme tendência vindas de Emendas pretéritas.

Sob determinado ponto de vista, essas formas alternativas de extinção da obrigação da Fazenda Pública podem eventualmente tratar-se de medidas positivas, sobretudo em um quadro desolador no qual os entes da federação disponibilizam baixo percentual de suas receitas correntes para pagamento dos precatórios, e, também, dado o fato desses mesmos entes permanecerem em mora por força de reiteradas alterações constitucionais que postergam o prazo de pagamento.

Como dito, há um justo maior no pagamento em dinheiro, pois dá mais liberdade ao credor para dispor livremente dos recursos que lhe são de direito. Noutra giro, de certa forma, inserido em uma relação assimétrica, é possível afirmar que o credor ao se deparar com a dificuldade do recebimento do precatório em dinheiro, vê-se forçado a negociar com o Poder Público, diante de instrumentos alternativos de extinção de dívida cada vez mais sedimentados e incentivados na Constituição pelo poder reformador.

Independente da justiça envolvida, a tendência é que o STF entenda como constitucional o alargamento das formas alternativas de pagamento previstas no regime especial, considerando o decidido na modulação de efeitos quando do julgamento das ADIs nº 4.425 e nº 4.357, referente a constitucionalidade de pontos da EC nº 62/2009, *in verbis*:

3) - quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:

3.1) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito 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;

3.2) fica 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;

Relativo ao instituto da compensação, nos termos do art. 105 do ADCT, incluído pela EC nº 94/2016, abriu-se a possibilidade de administrativamente utilizar o crédito de precatório para compensação 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, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado. No âmbito da União, nos termos da Instrução Normativa nº 2055, de 6 dezembro de 2021, que dispõe sobre restituição, compensação, ressarcimento e reembolso, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil é possível a compensação, desde que o credor (i) apresente a desistência da execução do precatório; (ii) que o precatório não decorresse de débito que já tenha sido encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição em Dívida Ativa da União; e (iii) que o débito consolidado não seja oriundo de qualquer modalidade de parcelamento concedido pela Receita Federal do Brasil, nos termos da Instrução Normativa nº 2.055, de 6 dezembro de 2021.

Com a EC nº 113/2021, agora a possibilidade de existir a compensação é bem mais ampla, *in verbis*:

"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.

Ou seja, atualmente, com a EC nº 113/2021, manteve-se a previsão da compensação, no entanto o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo. Assim, não será uma decisão do credor exclusivamente, nem da Fazenda Pública, mas do juiz competente.

Esse dispositivo considerado inconstitucional com a EC nº 62/2009 era explícito em favor das Fazenda Públicas, pois previa de forma obrigatória que no momento da expedição dos precatórios 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. Dessa vez, com nova roupagem, a parte do recurso reivindicada pelo Poder Público é obrigatoriamente depositado em uma conta no juízo responsável pela execução. Isto é, novamente não há a faculdade do credor em autorizar ou não a compensação, mas eventualmente uma nítida imposição do “encontro de contas”.

Barros (2022, p. 161) ao explicar que antes havia simplesmente abatimento do valor devido pelo particular ao Poder Público, mas agora a norma prevê que os valores inscritos em dívida ativa serão depositados à disposição do juízo competente para a ação de cobrança, exemplifica da seguinte forma:

Vamos a um exemplo. O estado-membro é devedor de um precatório de \$500 mil a ser pago a um particular (uma empresa) que tem uma dívida de \$200 mil inscrita em dívida ativa e objeto de execução fiscal para cobrança. Nesse caso, no momento do pagamento do precatório, o presidente do Tribunal fará a emissão da ordem de pagamento do precatório no valor de \$300 mil para pagamento direto ao particular credor e o remanescente \$200 mil serão depositados à disposição do juízo da execução fiscal. Se por meio de embargos à execução fiscal a inscrição da dívida ativa for cancelada, o particular poderá levantar o restante.

No âmbito da ADI nº 7.047, de relatoria da ministra Rosa Weber, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ao defender a inconstitucionalidade de dispositivos da EC nº 113/2021, no que tange à compulsoriedade da compensação, assim fundamenta em sua petição inicial:

III.II.I DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 100, § 9º, DA CF/88.

A Emenda Constitucional nº 113/2021 conferiu nova roupagem ao art. 100, § 9º, da Constituição Federal de 1988, que passou a contar com a seguinte redação: “§ 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”. Noutras palavras, se o credor da Fazenda Pública for também seu devedor, o montante do precatório deverá ser destinado ao juízo responsável pela ação de cobrança em curso (Ex.: execução fiscal). Criou-se assim um novo mecanismo de compensação automática de débitos do credor do precatório com a Fazenda Pública, há muito já rechaçado pela jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal. É que a Emenda Constitucional nº 62/2009 dera a seguinte redação ao mesmo art. 100, § 9º da Constituição Federal: “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”

Essa alteração constitucional foi atacada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF, proposta pela Confederação Nacional da

Indústria, e julgada pela Corte em 2013, sob a Relatoria do Min. Luiz Fux. Decidiu-se, no tocante a esse dispositivo específico, que tal regime de 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)”⁹. 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 (quicá décadas) 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 “supercredora”, em lesão à isonomia e à segurança jurídica. Ainda nos autos da ADI nº 4.425/DF, em lição que se aproveita para o contexto atual, o Min. Ayres Britto descreveu esse instrumento de compensação obrigatória da seguinte forma: “a via-crucis do precatório passou a conhecer uma nova estação, a configurar arrevezada espécie de terceiro turno processual-judiciário, ou, quando menos, processual-administrativo”. Segundo o Relator, ainda que veiculada por meio de Emenda à Constituição, tal ferramenta vulnera as cláusulas pétreas da Separação de Poderes (em desfavor do Poder Judiciário), da isonomia e da efetividade do acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF).

(...)

Sendo assim, conclui-se que a redação dada ao art. 100, § 9º, da CF pela EC nº 113/2021 pretende, de maneira envergonhada, contornar a inconstitucionalidade flagrante do mecanismo de compensação obrigatória dos precatórios. Com efeito, repete-se o telos da EC nº 62/2009, com a “máscara” do depósito obrigatório em conta vinculada ao juízo de execução fiscal, o que, na prática, tem o mesmo consectário dos instrumentos pretéritos já declarados inconstitucionais por esta Corte. Não há, pois, diferencial fático ou jurídico suficiente para se afastar o reconhecimento da flagrante inconstitucionalidade que aflige o novo § 9º do art. 100 da Constituição Federal de 1988. Ao perpetuar as execuções contra a Fazenda Pública e tornar estéril a garantia do acesso à Justiça, a Emenda Constitucional nº 113/2021 ofende o princípio da separação de poderes (art. 2º da CF), sendo, ainda, tendente a abolir a garantia individual da coisa julgada, configurando-se, pois, a afronta aos limites materiais de reforma a que se refere o art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Sobre a ADI supracitada em curso, ressalta-se a manifestação inicial da Advocacia-Geral da União em defesa da ausência do *periculum in mora*, diante do pedido do requerente (o PDT) em defender a urgência da providência judicial reclamada (pedido de medida cautelar), ao argumento de que, “ciente da forte suspeita de inconstitucionalidade que paira sobre a EC nº 113/2021, o que pretende a União é ganhar tempo, permitindo a frouxidão fiscal para o atingimento de seus objetivos eleitoreiros no exercício de 2022, antes que o STF conclua o julgamento das ações diretas intentadas contra as reformas constitucionais em comento”, assim se manifestou, *in verbis*:

Outrossim, exsurge no presente caso o perigo da demora in reverso, considerando-se que eventual acolhimento da pretensão cautelar deduzida na petição inicial inviabilizaria a acomodação realizada no orçamento público, a fim de que se possa alocar os necessários recursos para a saúde e para programas de assistência social, amparando milhares de famílias em situação de vulnerabilidade em razão das implicações decorrentes da pandemia de COVID-19, ao tempo em que se mantém a observância ao teto de gastos e ao Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016).

Por fim, atinente à compensação, é necessário ressaltar que a ideia em si de usar o precatório para compensação em alguma medida acaba por esvaziar o direito dos credores da Fazenda Pública em receber o pagamento de suas dívidas em dinheiro, por óbvio, um ativo de maior liquidez. Ademais, trata-se de uma medida extremamente assimétrica, vez que o beneficiário do precatório não possui instrumento similar contra a Fazenda Pública. Isto é, não pode o beneficiário de precatório pagar seus tributos ordinários valendo-se de precatório expedido em seu nome. Pelo contrário, deve o beneficiário esperar longo tempo para a devida execução da ação judicial que lhe foi favorável. É preciso nas palavras do ministro Ayres Britto superar a *via-crucis* dos precatórios.

Sob outro aspecto, no que se refere às novidades trazidas pela EC nº 113/2021, na sua finalidade de trazer ao ordenamento jurídico formas de as Fazendas Públicas livrarem-se das dívidas com precatórios por outros caminhos que não seja pela disposição ao credor de recursos financeiros em moeda, a EC possibilitou a compensação para amortização de dívidas, vencidas ou vincendas, entre os próprios entes da federação.

Também, a EC nº 113/2021 permitiu um amplo parcelamento de contribuições previdenciárias devidas por Municípios, um problema histórico de prefeitos acusados judicialmente por não repassar os valores das contribuições previdenciárias descontadas dos contracheques dos servidores aos respectivos órgãos administradores do regime previdenciário próprio.

Com o argumento da busca do equilíbrio financeiro e atuarial, pelo novo regramento, para participar desse parcelamento, relativos aos débitos com vencimento até 31 de outubro de 2021, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, é preciso que o Município comprove a adequação do regime próprio de previdência social municipal semelhantemente às recentes alterações ocorridas na União, na forma da EC nº 103/2019, entre outros, com o

aumento da alíquota de desconto da contribuição devida pelos servidores e a instituição do regime de previdência complementar para os servidores do ente. Esse refinanciamento de dívida não foi uma proposta oriunda do próprio governo (Ministério da Economia), mas de construção textual do Parlamento.

Esse parcelamento municipal de dívidas previdenciárias deve ser enfrentado pelo STF, uma vez que foi suscitada sua real constitucionalidade, nos termos da ADI nº 7.047, cujo requerente argumentou:

Por todo o exposto, inexistindo a disposição limitativa expressa ou sendo esta ambígua, cabe ao intérprete adotar o cânone que melhor resguarde a autonomia do ente menor (seja o Município, Estado ou Distrito Federal) diante da centralizadora União. Não se trata de mero ferramental à disposição do decisor para justificar suas opções decisórias: trata-se de cânone obrigatório, sob pena de se relegar ao princípio federativo uma posição meramente decorativa no embate de forças normativas. Em outras palavras: podendo aplicar a *presumption against preemption*, dentro dos limites textuais da norma, deve o intérprete fazê-lo.

In casu, o art. 115 do ADCT autoriza o parcelamento dos débitos dos Municípios com seus respectivos regimes próprios de previdência social, usurpando competência que, originalmente, é de cada ente federativo – especificamente, de cada Poder Legislativo Mirim, a quem incumbe precipuamente avaliar a viabilidade e a pertinência econômica e política da concessão de tal “moratória” às Administrações, considerando o famigerado costume de não-repasse das cotas patronais aos regimes próprios, tornandoos deficitários. Ademais, o art. 115 do ADCT submete tal moratória à regulamentação do Ministério do Trabalho e Previdência, órgão do Poder Executivo da União, em mais um flagrante acinte às competências ínsitas de cada Município.

Pelo fio do exposto, considerando as balizas jurisprudenciais desta Corte Suprema no que tange ao princípio federativo, o art. 115 do ADCT é norma tendente a abolir a forma federativa de Estado (art. 60, §4º, I, da CF), sendo imperioso, portanto, o reconhecimento de sua inconstitucionalidade material.

Em relação à EC nº 114/2021, essa beneficiou mais uma vez o Poder Público com o parcelamento dos precatórios imposto pelo legislador derivado. Por essa alteração restou definido que até o fim do exercício financeiro de 2026 o orçamento que os entes da federação separarão para pagar os precatórios serão limitados pelo que foi pago em precatórios no exercício de 2016, atualizado pelo IPCA, nos mesmos termos do novo regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016, intitulado “teto de gastos”.

A seguir o dispositivo em discussão:

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: (...)

Também, a seguir o dispositivo mencionado na norma supracitada:

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.

Do acima esposado, Piscitelli (2022, p. 253) corrobora no seguinte sentido:

A EC 114/2021 incluiu o artigo 107-A ao ADCT para prever regra temporária de limitação ao pagamento de precatórios: até o final de 2026, haverá limite para a alocação de tais despesas na proposta orçamentária; limite este informado pelo valor dos precatórios pagos no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigidos pelo IPCA. O objetivo de tal determinação foi assegurar a existência de espaço fiscal para a União ampliar programas de transferência de renda.

Referente à explicação do novo regime fiscal do teto de gastos públicos, previsto constitucionalmente, ABRAHAM (2021, p. 285), explica o seguinte:

Conhecida na origem por PEC do “Teto dos Gastos Públicos”, a EC nº 95/2016, que incluiu os arts. 106 a 114 no ADCT, instituiu o Regime Fiscal do Teto dos Gastos Públicos, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para todos os Poderes da União (Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União). Através dessa emenda constitucional, se estabelece, por 20 (vinte) exercícios financeiros, um limite de gastos individualizado para a despesa primária total em cada ano (excluídas as relativas à dívida pública) para cada Poder, corrigida apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (ou de outro índice que vier a substituí-lo).⁹⁷ Entretanto, o Presidente da República poderá propor, por uma única vez, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites de gastos

fixados na EC nº 95/2016. Portanto, enquanto viger o modelo do Regime Fiscal do Teto dos Gastos Públicos previsto na EC nº 95/2016, não poderá haver crescimento real das despesas públicas federais, e o gasto de cada ano se limitará às despesas do ano anterior apenas corrigidas pela inflação, e assim sucessivamente nos anos seguintes.

Da leitura dos dispositivos citados acima, infere-se que mais uma vez os pagamentos dos precatórios foram postergados para atendimento de outras demandas políticas, em desprestígio à efetividade da coisa julgada. A EC nº 114/2021 ao postergar o prazo de pagamento dos precatórios até o ano de 2026, conforme a sistemática de cálculo na forma do novo regime fiscal do “teto de gastos”, nos termos da EC nº 95/2016, criou uma “trava financeira” nos recursos destinados para pagamento dos precatórios, que será consideravelmente contingenciado, considerando que a base de pagamentos se baseará nos pagamentos realizados nos idos de 2016, corrigido tão somente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Caso o montante anual separado pelo ente para pagar precatórios fique acima dessa base de pagamento, ele será devidamente ajustado no orçamento para menos, reduzindo sobremaneira os valores que poderiam ser dispendidos com sua quitação anualmente. Essa sobra poderá ser utilizada pelos entes da federação em outras despesas, como foi utilizada em 2022 no âmbito da União para ampliação de programas sociais para fins eleitoreiros.

Em relação ao novo regime fiscal, há várias ADIs no STF que questionam a constitucionalidade da EC nº 95/2016, que instituiu o “teto de gastos”, tais como as ADIs nºs 5655, 5658, 5715. Passados mais de 5 anos de execução orçamentária sob esse novo regime fiscal, até o momento não houve qualquer julgamento da matéria. Por consequência, caso o STF decida pela constitucionalidade da EC nº 95/2016, a nova sistemática de pagamento dos precatórios poderá também ser considerada constitucional.

Antes dessas mudanças, na forma do art. 101 do ADCT, e de acordo com os detalhes dispostos na Resolução nº 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça, a metodologia para separação do orçamento para quitar os precatórios, no geral,

considerava um percentual da Receita Corrente Líquida do ente e o prazo máximo de pagamento estipulado na Constituição.

Por essa dinâmica, “estar em dia” com os pagamentos dos precatórios era projetar a quitação dos pagamentos ao período máximo de vencimento previsto constitucionalmente. O reflexo disso era que a cada mudança constitucional de prorrogação do prazo de pagamento dos precatórios, os entes federativos eram beneficiados com uma margem orçamentária a maior, em razão de um novo parcelamento aprovado.

Doravante, com os precatórios inseridos no mecanismo limitador do “teto de gastos”, a margem orçamentária para os entes da federação gastarem com outras demandas aumentará ainda mais, pois haverá uma previsibilidade do que será dispendido orçamentariamente com precatórios. No caso, o cálculo tomará como base os pagamentos realizados com precatórios em 2016. Dessa maneira, agora “estar em dia” com os pagamentos dos precatórios será apenas executar o orçamento disponibilizado por essa nova metodologia de cálculo.

De certo modo, até 2026 os recursos separados para pagar precatórios ficarão praticamente estáticos, sem aumento real. De outro lado, com viés de alta, estarão os estoques de precatórios a pagar, considerando a dinamicidade da vida social e o surgimento comum de dívidas do Estado com o cidadão em face de decisões judiciais desfavoráveis. Pelo exposto, em tese, a tendência é pelo aumento expressivo dos estoques de precatórios a pagar, dada a acumulação ano a ano do saldo de precatórios a pagar. Nem as medidas alternativas de quitação dos precatórios, como os negócios jurídicos entre o beneficiário do precatório e o Estado, tampouco o mecanismo da compensação, serão capazes de contribuir para a redução desse estoque, tamanho é o impacto dessa nova sistemática de cálculo.

Sublinha-se que, na época das discussões dessa proposta de mudança da Constituição, a vontade política seria de que a moratória perdurasse até o ano de 2036 com a nova metodologia, uma previsão claramente perniciosa aos credores da Fazenda Pública. Compreende-se essa motivação dos entes da federação pela tentativa frustrada de prorrogar o pagamento dos precatórios até o ano de 2036, juntamente com a metodologia do regime fiscal do “teto de gastos”, possibilidade que beneficiaria ainda mais os governantes com uma consequente margem orçamentária maior para atender outras demandas públicas, muitas delas com interesses eleitorais.

Por fim, um outro dispositivo da EC nº 114/2021 que indiretamente contribuiu para a “rolagem” da dívida da Fazenda Pública foi a alteração da data-limite para incluir o precatório no orçamento do exercício seguinte para pagamento. Se antes o prazo era até 1º de julho, de agora em diante o prazo é até 2 de abril. Assim, passa de 18 para 21 meses o prazo máximo dos trâmites burocráticos para que o Tribunal correspondente faça o pagamento do precatório que conseguiu percorrer a demorada ordem na fila dos precatórios.

3.1. DETERMINANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO DAS ECs Nºs 113 E 114/2021: A JUSTIFICAÇÃO LEGISLATIVA DO “TETO DE PAGAMENTO” DOS PRECATÓRIOS (E SUA COMPARAÇÃO COM O PARCELAMENTO)

Como dito neste trabalho, a PEC nº 23/2021, que resultou nas ECs em epígrafe, foi uma proposta de iniciativa do Presidente da República, com gênese no Ministério da Economia.

De início, conforme os termos da referida proposta, não havia previsão pretendia de inserir os precatórios no novo regime fiscal criado pela EC nº 95/2016. A inclusão do regime de precatórios no “teto de pagamento” somente foi cogitada com o Substitutivo⁶ apresentado pelo Deputado Hugo Motta, relator da matéria na Câmara dos Deputados, oportunidade em que o governo defendeu a medida.

De acordo com a exposição de motivos⁷ do Ministério da Economia ao apresentar a proposta ao chefe do Poder Executivo, as seguintes pretensões eram a vontade do governo a época, a saber:

6. (...): (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 do precatório, (iv) estabelecer o parcelamento dos precatórios vultosos e dos maiores quando o volume total de pagamentos exceder determinado

6

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0tiwxhcsk743r1gba5ekube90u4228651.node0?codteor=2087006&filename=Tramitacao-PEC+23/2021

⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054034&filename=MSC+391/2021

percentual da Receita Corrente Líquida da União, (v) autorizar o encontro de contas dos valores de precatórios com aqueles devidos por pessoa jurídica de direito público interno, e (vi) atualizar o foro nacional, preservando-o apenas para demandas coletivas.

Além do interesse na aprovação das propostas acima citadas, que não incluía a inclusão dos precatórios no “teto de pagamento”, o governo federal desejava que fosse aprovada a criação de fundo para pagamento dos passivos da União, que seria lastreado com a venda de imóveis públicos e participações societárias da União, bem como outras fontes de receita, matéria retirada do Substitutivo do relator Deputado Hugo Motta, senão vejamos:

7. Considerado o reiterado compromisso da União em honrar todos os seus compromissos, a Proposta de Emenda Constitucional também propõe a instituição do Fundo de Liquidação de Passivos da União, suas autarquias e fundações, com o objetivo de permitir a antecipação de precatórios e requisitórios parcelados em razão do disposto nos arts. 100, § 20, da Constituição, e 101-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ora propostos, bem como o pagamento da dívida pública federal, por meio da utilização do patrimônio da União. 8. Neste sentido, a proposta prevê como possíveis fontes orçamentárias para a constituição do Fundo os recursos obtidos com alienação de imóveis da União, a alienação de participações societárias da União, parcela do resultado líquido de dividendos do conjunto de Estatais, e eventuais recursos decorrentes da redução de gastos tributários, nos termos do art. 4º. da Emenda Constitucional 109, de 2021, entre outros.

O fundo, irrigado com recursos da venda do patrimônio público, serviria para quitação ilimitada, e essa era a grande crítica, dos precatórios de maior valor e para e das negociações dos precatórios pagos com deságio de 40% do valor atualizado, nos termos do atual e vigente art. 100, § 20, da Constituição de 1988, *in verbis*:

§ 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

A redação do dispositivo que regulamentaria o fundo em questão na proposta original da PEC nº 23/2021 era a seguinte:

“Art. 80-A. É instituído o Fundo de Liquidação de Passivos da União, suas autarquias e fundações, constituído por recursos decorrentes:

I - da alienação de imóveis da União ou de rendimentos de fundos integralizados com esses imóveis;

II - da alienação, pela União, de participação societária, inclusive minoritária, de empresas;

III - dos dividendos recebidos pela União de empresas estatais, deduzidas as despesas de empresas estatais dependentes para pagamento de pessoal, de custeio em geral e de capital;

IV - de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial;

V - da antecipação de valores a serem recebidos, pela União, a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo; e

VI - da arrecadação decorrente do primeiro ano de redução de benefícios tributários, nos termos do disposto no art. 4º da Emenda à Constituição nº 109, de 15 de março de 2021.

§ 1º Os recursos do Fundo de Liquidação de Passivos da União, de suas autarquias e fundações serão destinados ao pagamento:

I - antecipado de precatórios e requisitórios parcelados em razão do disposto nos art. 100, § 20, da Constituição, e art. 101-A deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - da dívida pública federal.

§ 2º Não se aplica ao Fundo de Liquidação de Passivos da União, de suas autarquias e fundações:

I - o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição, relativamente ao inciso VI do caput deste artigo; e

II - a observância de limitações legais relativas às vinculações de receitas ou à destinação de receitas de capital.

§ 3º As despesas custeadas com recursos do Fundo de Liquidação de Passivos da União, de suas autarquias e fundações não estão sujeitas ao disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

As recentes alterações constitucionais no regime de precatórios foram promovidas em uma conjuntura econômica e política que facilmente poderiam fornecer justificativas e narrativas para impor mais uma moratória para o regular pagamento dos precatórios. Segundo a Nota Técnica nº 50/2021, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na Proposta Orçamentária da União para o ano de 2022, relativo aos precatórios e requisições de pequeno valor, estava composta com os seguintes números:

A despesa primária total referente ao cumprimento de sentenças judiciais é de R\$ 89,1 bilhões em 2022, valor 60,2% superior aos R\$ 55,6 bilhões autorizados para 2021. Esse montante representa cerca de 0,95% do PIB projetado para 2022, bem superior ao 0,64% do PIB previsto para 2021. As duas principais ações orçamentárias correspondem ao pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor (RPV), com valores

programados para 2022 de R\$ 66,8 bilhões e R\$ 19,9 bilhões, respectivamente. Para 2021, os valores autorizados para essas ações são de R\$ 35,8 e R\$ 17,3 bilhões, respectivamente.

A título comparativo, em 2010, segundo esse mesmo documento, a despesa com sentenças judiciais em face da União era cerca de R\$ 14,5 bilhões. Esse valor atualizado pela Calculadora do Cidadão, do Banco Central do Brasil, por meio do índice IGP-M (FGV), representa a quantia de cerca de R\$ 40 bilhões em janeiro de 2022. Portanto, pode-se afirmar que de 2010 a 2022 mais do que dobrou os gastos com essa rubrica, que inclui precatórios e requisições de pequeno valor no juízo federal, nada obstante o impacto desses valores na receita corrente líquida em cada um desses anos.

Segundo a Mensagem Presidencial do Projeto de Lei Orçamentária da União de 2022, o impacto dos efeitos orçamentários das condenações judiciais impostas à União, comparativamente às despesas discricionárias, foram os seguintes:

Com o valor estimado para esse gasto em 2022, R\$ 89,1 bilhões, percebe-se um novo salto, sem qualquer precedente, em que tal dispêndio passa a representar 90% do total das despesas primárias discricionárias previstas para o próximo ano, orçadas em R\$ 98,6 bilhões, fato que pode afetar o financiamento de políticas públicas finalísticas e colocar em risco a capacidade operacional de órgãos e entidades federais, visto que parte expressiva dos gastos discricionários são despesas essenciais ao funcionamento de quaisquer estruturas que executam e apoiam tais políticas, as quais são implementadas pelos Ministérios, conforme suas áreas de competências identificadas na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

De acordo com a Nota Informativa nº 7/2021, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, após a aplicação do “teto de pagamento”, o valor disponível para pagamento de precatórios e RPVs estaria estimado em R\$ 40,38 bilhões para 2022. Dessa forma, seria (será) postergado a quantia de cerca de R\$ 30 bilhões para o exercício seguinte.

Segundos os cálculos constantes desse documento, até 2026, ano-limite autorizado pela EC nº 114/2021 para que os precatórios sejam inseridos no “teto de pagamento”, restará um estoque consolidado de precatórios não pagos com o valor impressionante de R\$ 121,3 bilhões. Sublinha-se que o estudo em questão fez constar que “se considerada a média histórica dos últimos anos de crescimento das

despesas com sentenças judiciais, esse valor de precatórios expedidos e não pagos poderá ser maior (o dobro)”.

Da leitura desses números vultosos, que aumenta de forma expressiva a cada ano, é evidente que gestão dos precatórios é um problema complexo para o país. Numa análise comezinha, vê-se que os parcelamentos anteriormente autorizados pelo legislador reformador não foram úteis à resolução desses estoques significativos de precatórios a pagar, que só aumentou com o decurso do prazo dos parcelamentos.

Nesse ponto, é possível questionar as escolhas públicas adotadas pelos gestores públicos com a margem orçamentária aberta com os parcelamentos anteriormente concedidos. Por exemplo, como amplamente noticiado pelos meios de comunicação, entre os objetivos para aprovação das ECs n^{os} 113 e 114, para mais uma reforma do art. 100 da Constituição de 1988 com abertura de margem orçamentária, estaria o pagamento de programa de transferência de renda, uma despesa justa, no entanto possível o questionamento do interesse político diante da proximidade das eleições de 2022.

Nesse sentido, cabe informar um ponto de vista trazido no bojo da Nota Técnica n^o 50/2021, de autoria da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, decorrente de solicitação do Deputado Hugo Leal, Relator-Geral do PLOA 2022, que contempla subsídios para a análise, do ponto de vista orçamentário e fiscal, das disposições previstas da então PEC n^o 23/2021, transformada nas ECs n^{os} 113 e 114, em trecho relacionado aos riscos associados à proposta, *in verbis*:

A exposição de motivos que acompanha a PEC n^o 23/2021 sustenta que sua aprovação busca “evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações em sentenças judiciais”.

Tal consequência, todavia, é questionável, haja vista o que o PLOA 2022 foi encaminhado ao Congresso Nacional, em 31 de agosto de 2021, com: (i) previsão de pagamento integral das sentenças judiciais devidas para 2022, no valor de R\$ 89,1 bilhões; e (ii) volume de despesas discricionárias do Poder Executivo de R\$ 98,6 bilhões, sem considerar a reserva das emendas impositivas de bancadas de R\$ 16,2 bilhões.

No PLOA 2021, os gastos discricionários haviam sido orçados em R\$ 96,1 bilhões, sem que se argumentasse que tal patamar implicaria o colapso da máquina pública.

Percebe-se pelo apontamento acima exposto, que sob o ângulo da melhor escolha pública, há uma crítica em relação à manutenção de previsão no

orçamento de vultosas cifras para gastos com emendas de parlamentares, mas ainda assim a existência de justificativas do governo em defesa do parcelamento de precatórios tendo em vista que as contas públicas estariam colapsando. No ensejo, a crítica que pode ser feita é que não caberia ao Poder Legislativo administrar recurso público, mas sim fiscalizar sua aplicação pelo Poder Executivo.

Nesse tópico, finaliza a Nota Técnica em relação aos riscos associados à proposta:

Depreende-se, portanto, que o parcelamento proposto não é uma fatalidade em si mesma, mesmo considerando que tal assunto é grave e onera o Tesouro Nacional e requer discussão das medidas para evitar seu crescimento exponencial. No entanto, não pode ser um expediente orientado à abertura de espaço orçamentário para a agregação de novas despesas. Por esse prisma, a PEC nº 23/2021 pode ser interpretada como mecanismo questionável em face da lógica do teto de gastos, cuja essência reside na contenção do gasto público mediante definição de prioridades, elencando-se quais despesas deveriam ser reduzidas em benefício de outras ou medidas para melhor gestão e redução da despesa obrigatória. O mero diferimento de um gasto, tal como propõe a PEC nº 23/2021, não se confunde com a redução de despesa pública. Além disso, a diminuição do fluxo anual do pagamento de precatórios tem como contrapartida o acúmulo de passivos da União, conforme demonstrado nesta Nota. Não há, em suma, qualquer ganho econômico efetivo com o parcelamento de precatórios, a menos que o montante diferido fosse direcionado a investimento público com elevada taxa de retorno – o que não parece caso. O que há, reitera-se, é a abertura de espaço orçamentário para acomodar um volume maior de despesas anuais, predominantemente correntes – mesmo que meritórias no cenário de pós pandemia. A acomodação de despesa deve seguir o caminho da adequação orçamentária e da sustentabilidade fiscal. Quanto à postergação do pagamento de precatórios, além de não reduzir o endividamento, traz consigo o risco de elevação das despesas com juros, que, embora não sejam despesas primárias, têm impacto sobre o déficit nominal e a dívida pública. (...)

A vultuosidade dos precatórios é algo sério para as contas públicas governamentais, mas os ajustes realizados na conjuntura atual, assim como os ajustes pretéritos, por meio de parcelamentos, por exemplo, não foram para viabilizar qualquer investimento público de impacto no médio e longo prazo, mas para resolução de um problema atual que surgiu para o governante resolver. Do exposto, é possível lucubrar sobre a premissa de que a classe política para manter-se no poder deva dispor de expedientes que sensibilizem o eleitor. Tal qual, historicamente, a realização ou aceleração de investimentos e outros gastos públicos com uma ênfase maior no último ano mandato eletivo.

3.2. OS PRECATÓRIOS E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À PROPRIEDADE (ART. 5º, INCISO XXII), À COISA JULGADA (ART. 5º, XXXVI), E À SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º): DO DIREITO AO PAGAMENTO

Em seu curso de direito constitucional, Faim Filho (2009, p. 319) conceitua o direito a propriedade nos seguintes termos:

É espécie do direito à segurança e recebe tratamento especial em homenagem ao regime econômico constitucional previsto de permitir a apropriação individual dos bens de produção. A propriedade, ou domínio, segundo o art. 524 do Código Civil de 1916 e art. 1.228 do Código Civil de 2002, é o poder de usar, gozar, dispor e reivindicar as coisas, isto é, os bens mensuráveis. No entanto, a expressão constitucional abrange não só as coisas, mas também as obrigações, isto é, todos os bens susceptíveis de apropriação e passíveis de valoração econômica, pois, no conceito de Roberto de Ruggiero, patrimônio é o conjunto de relações jurídicas, suscetíveis de avaliação e imputáveis a um titular.

Alusivamente às teorias em torno da coisa julgada, Dellore (2013, p. 45), informando que para a doutrina clássica os efeitos da sentença podem ser declaratórios, constitutivos e condenatórios, leciona o seguinte:

De forma simplificada, o panorama é o seguinte: proferida a sentença, e não mais sendo possível a interposição de recurso – quer porque se esgotaram, quer porque ultrapassado o prazo para sua interposição (ou seja, com o trânsito em julgado da decisão) –, surge a denominada coisa julgada formal. Se a decisão proferida for de mérito, teremos então a coisa julgada material.

Barroso (2009, p. 179), sobre a separação dos Poderes contextualiza o seguinte:

Um dos fundamentos sobre os quais se assenta o Estado constitucional de direito é a divisão ou separação dos Poderes. Seu antecedente mais remoto, na modernidade, foi o processo revolucionário que conduziu à afirmação do Parlamento em face do monarca, na Inglaterra, com a edição do Bill of Rights, em 1689. Sua sacramentalização, por outro lado, se deu com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, em meio ao turbulento processo revolucionário francês. Mas foi a Constituição americana, de 1787, que pela primeira vez formalizou o modelo empiricamente colhido na experiência inglesa e teoricamente elaborado por autor francês, dando-lhe o temperamento dos *checks and balances* (freios e contrapesos), pelo qual se estabeleceram áreas de interseção e de controle recíproco entre Legislativo, Executivo e Judiciário.

Esses conceitos, direitos fundamentais à propriedade, à coisa julgada e à separação de poderes embricam-se fortemente com a regularidade do pagamento

dos precatórios, especialmente porque há interesses dissonantes entre os credores da Fazenda Pública e a próprio Poder Público com a administração e a decisão do destino dos recursos orçamentários disponíveis.

Deseja o credor da Fazenda Pública que a sua propriedade seja recomposta com o pagamento em prazo razoável do precatório, uma requisição oriunda de um Poder da República, o Poder Judiciário, que realiza por meio do processo judicial um pronunciamento em definitivo (coisa julgada), que pressupõe legitimidade, autoridade e cumprimento da Constituição – a Lei Maior do ordenamento jurídico.

Os julgamentos das ADIs nº 2.356 e nº 2.362, em face do art. 78 do ADCT trazido pela EC nº 30/2000, e das ADIs nº 4.425 e nº 4.357, em face de dispositivos da Emenda Constitucional nº 62/2009, foram relevantes manifestações do STF sobre a problemática em torno das moratórias impostas pelo Estado ao longo do tempo.

No julgamento das mencionadas ADIs foram amplamente suscitados entre os fundamentos jurídicos os direitos fundamentais à propriedade (art. 5º, inciso XXII), à coisa julgada (art. 5º, XXXVI), e à separação de poderes (art. 2º), como princípios constitucionais protetores do direito do beneficiário de precatório em receber o seu devido pagamento por parte do Poder Público devedor.

O ministro Ayres Brito, nas ADIs nº 2.356 e nº 2.362, em voto contrário à postergação do prazo de pagamento dos precatórios pela via da moratória constitucional, assim manifestou-se, p. 116:

Podia uma Emenda Constitucional distender esse prazo de precatórios, consubstanciadores de ordem judicial ou requisição judicial? Porque, em verdade, quando a Constituição faz das ordens judiciais, seja um pressuposto de intervenção federal, seja um fato típico ou uma típica figura crime de responsabilidade, está homenageando, no caso dos precatórios, o direito da propriedade, a toda evidência. Mas não é só isso. A Constituição está prestigiando o acesso à jurisdição e à coisa julgada.

O mesmo ministro, em confirmação de voto, enfatizou o seguinte, p. 143:

Sei que estamos ainda em sede liminar, mas, até mesmo no plano do *periculum in mora*, eu acho que ele não é, *data venia*, invertido – passa a ser em favor do Estado pelo de dez anos já se encontrarem transcorridos – porque não se pode perder um minuto sequer para restabelecer a força normativa da Constituição em matéria de direitos fundamentais, como efetivamente são os direitos de propriedade, os direitos à jurisdição e à coisa julgada.

Em idêntico sentido, o ministro Cezar Peluso, ao criticar as mudanças constitucionais de ocasião para aliviar o caixa das Fazendas Públicas, enfatizando o seguinte, p. 129 e 130:

Nem ficou aí o ostensivo desrespeito às limitações constitucionais, agora pela razão não menos visível de que, com a discriminação injustificada, a norma vulnerou ainda o direito individual da propriedade e a garantia da justa indenização (art. 5º, XII e XXIV), porquanto, embora possa esta não ser prévia, não pode deixar de, ainda que posterior, ser justa, e não pode ser tida por justa a que, sacrificando certos credores destituídos de propriedade, cuja perda se destina a compensar, lhes seja paga mediante até dez parcelas anuais, quando outros credores por igual título têm direito de a receber até o fim do exercício seguinte ao da inclusão orçamentária.

Também, na mesma assentada, e votando em desfavor da moratória imposta pelo legislador derivado, exaltando o princípio da confiança e da boa fé, a ministra Carmén Lúcia explanou o seguinte, p. 137:

É que não há democracia que possa sobreviver sem a confiança dos cidadãos no Estado, inclusive no Estado-Juiz, principalmente o Estado-Juiz. E a própria Justiça, quando dá uma decisão, e seis, oito anos depois não cumpre aquilo que foi decidido, gera o que o Ministro Seabra chama de “falta de credibilidade no Judiciário e falta de confiança no Estado”, o que é uma gravidade enorme.

No julgamento das ADIs nº 4.425 e nº 4.357, o ministro Luiz Fux, Relator do acórdão, sobre os direitos fundamentais que são implicados com a moratória praticada pelo Estado-Legislator, acentua o seguinte, pp. 52, 53, 54:

(...) os modelos de moratória violam, a mais não poder, a duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII). Permitir que precatórios judiciais sejam saldados em até 15 anos – ou em prazos até maiores, considerada a ausência de balizas temporais no modelo de parcelamento previsto do art. 97, §1º, II, do ADCT – é medida que ultrapassa qualquer senso de razoabilidade.

(...)

A moratória criada pela EC nº 62/09 compromete ainda o amplo acesso à justiça e a plena efetividade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). É que a fase executiva do processo é o momento fundamental de realização do direito, etapa em que praticados os atos materiais necessários à entrega do bem da vida àquele que, após o devido processo legal, foi reconhecido por sentença como seu justo titular. Sob a ótica jusfilosófica, a execução restaura efetivamente a ordem jurídica afrontada pela lesão, realizando a sanção correspondente à violação.

(...)

A previsão de contingenciamento de recursos orçamentários para o pagamento de precatórios também subverte o amplo acesso à justiça e a plena efetividade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). Com efeito, beira as raias do absurdo jurídico que a autoridade pública no Brasil,

independentemente do número de ilícitos que cometa, somente responda até certo limite, traduzido em percentuais de receita corrente líquida.

(...)

Em face de todo o exposto, comungo do entendimento do relator, que, atento às vozes da sociedade, bem qualificou a presente Emenda Constitucional como “emenda do calote”. Acolho, portanto, a arguição de inconstitucionalidade material do art. 100, §15, da Constituição, e do art. 97 do ADCT em sua integralidade, por manifesto ultraje à cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), ao princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), ao postulado da 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), todos limites materiais ao poder de reforma da Constituição, nos termos do art. 60, §4º, III e IV, da Carta Magna.

3.3. O CRESCENTE ESVAZIAMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM RAZÃO DAS REFORMAS DOS PRECATÓRIOS À LUZ DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ORIGINÁRIAS E DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Como já evidenciado ao longo do trabalho, a disciplinaria originária da Constituição simplesmente previa uma sistemática de pagamento pela via dos precatórios, sem margens para a protelação do pagamento para além da previsão no sentido da necessidade de aguardar a inclusão no orçamento do ano seguinte, os termos e prazos estabelecidos. Recorde-se o que dizia o texto original da Constituição de 1988 sobre a matéria precatórios o seguinte:

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.

Como salientado inicialmente, a razão de ser da previsão normativa dos precatórios na Constituição foi a necessidade de moralizar o seu sistema de

pagamentos, proibindo-se a designação de casos judiciais ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim de forma indiscriminada e subjetiva, tudo a fim de prestigiar o princípio da impessoalidade.

No geral, o surgimento de um precatório, e, por consequência, o início de uma interminável *via crucis* dos credores judiciais do Poder Público para exercer seu direito fundamental ao cumprimento da sentença judicial, está relacionado ao não cumprimento pelo Estado de contratos administrativos firmados, a planos econômicos desastrosos, em equívocos na execução da folha salarial dos servidores públicos, na reinterpretação da aplicação de leis pelos tribunais, de indenizações não pagas ou pagas fora prazo, da cobrança de tributos de forma irregular, concernentes a passivos previdenciários, como os que surgiram em razão da recente decisão do STF autorizando a “revisão da vida toda”, etc.

A tentativa de equalizar esses pagamentos, sempre com a promessa por parte do Estado em fixar um marco temporal definitivo para o completo pagamento, foi motivo das edições das seguintes ECs: 20/1998, 30/2000, 37/2000, 62/2009, 94/2016, 99/2017, 113 e 114/2021.

Sem dúvidas, como já discutido nesse trabalho, a EC nº 62/2009 foi a norma mais relevante em termos de mudanças promovidas no sistema de execução em pecúnia das decisões judiciais em desfavor do Estado por meio dos precatórios. O estabelecimento de mecanismos alternativos de quitação das dívidas da Fazenda Pública; a postergação dos pagamentos sem a definição de um prazo, o mínimo desejável diante da segurança jurídica e da boa fé objetiva que deve reinar entre as partes de um processo judicial; e, por fim, mas não somente, a definição de um percentual mínimo das receitas correntes do ente federativo para quitar anualmente os precatórios são exemplos de como a Emenda Constitucional nº 62/2009 promoveu um crescente esvaziamento dos direitos fundamentais dos beneficiários de precatórios, sobretudo por dois motivos.

Em primeiro lugar, porque muitas das mudanças realizadas pela EC nº 62/2009 foram mantidas e consolidadas pelas ECs posteriores. E, em segundo lugar, pois o STF contribuiu para a manutenção de uma parte considerável desse texto na Constituição de 1988, pois nos autos das ADIs nº 4.425 e nº 4.357, apesar de decidir pela declaração de inconstitucionalidade do regime especial instituído pela EC nº 62/2009, ainda assim, por uma questão política, permitiu a modulação de seus efeitos para dar sobrevida ao referido regime especial por 5 (cinco) exercícios

financeiros, a contar de primeiro de janeiro de 2016, tudo a fim de salvaguardar o equilíbrio das contas públicas em desfavor dos beneficiários de precatórios.

Também, cite-se a decisão relevante do STF, na mesma oportunidade, na qual foi mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR) dos precatórios emitidos até 23/5/2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), *in verbis*:

Decisão: Concluindo o julgamento, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto, ora reajustado, do Ministro Luiz Fux (Relator), resolveu a questão de ordem nos seguintes termos: 1) - modular os efeitos para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016; 2) - conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: 2.1.) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e 2.2.) 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; 3) - quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: 3.1) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito 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; 3.2) fica 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; 4) – durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10, do ADCT); 5) – delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para 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, e 6) – atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não modulava os efeitos da decisão, e, em menor extensão, a Ministra Rosa Weber, que fixava como marco inicial a data do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. Reajustaram seus votos os Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 25.03.2015.

Ou seja, em relação à previsão de atualização dos débitos pelo módico índice da taxa referencial, assim como de outros pontos da EC nº 62/2009, não houve qualquer movimento do STF e do legislador reformador em dá efeitos pretéritos, desde o momento da prolação da decisão judicial que concedeu o precatório, no sentido de restituir os eventuais prejuízos sofridos pelos beneficiários de precatórios, mas tão somente uma solução em que o pano de fundo foi o de não desestabilizar o equilíbrio das contas públicas dos entes com o pagamento de um estoque enorme de precatórios a pagar.

Nada obstante os avanços empreendidos pelo legislador reformador na matéria precatórios, entre os quais, a criação do RPV e as regras de prioridade para pagamento dos precatórios, a maioria das mudanças ao longo do tempo no art. 100 da CF de 1988 pelo legislador derivado foram prejudiciais ao vencedor da demanda judicial contra o Estado.

Medidas como a imposição dos parcelamentos, os mecanismos alternativos de extinção da dívida por meio de negócios jurídicos, a compensação, a separação de um percentual módico da receita corrente líquida, e, agora por último, com as recentes ECs nºs 113 e 114, a limitação dos valores separados para pagar precatórios no ano de acordo com os pagamentos realizados em 2016, de acordo com a metodologia do novo regime fiscal, previsto na EC nº 95/2016, surgiram com no ordenamento constitucional pelo legislador derivado com muito mais impacto negativo ao beneficiário do precatório do que as eventuais mudanças positivas.

Em relação às possibilidades de discussão sobre essa postergação periódica, com a consequente estipulação por repetidas vezes de novos prazos-limite para pagamento dos precatórios, depreende-se que a finalidade dessas medidas foi sempre a falta de vontade política em dar uma solução efetiva aos precatórios a pagar e o anseio de margem orçamentária para viabilizar gastos diversos, como repisado neste trabalho.

Há quem defenda que o sentido da norma dado pelo legislador constitucional originário foi tão somente a previsão do pagamento dos precatórios apresentados no período de graça constitucional, atualmente de 2 de abril até o prazo-limite do encerramento do exercício financeiro posterior, vedando-se qualquer parcelamento além do previsto no art. 33 do ADCT dado pelo legislador originário.

Essa é a posição do STF, por maioria, como pode ser visto em suas manifestações nas ADIs nºs 2.356 e 2.362, e, em seguida, nas ADIs nºs 4.425 e

4.357 em relação à constitucionalidade dos parcelamentos impostos por ECs. Ocorre que foram manifestações tardias ou que modularam os efeitos para dar tempo aos outros Poderes para adequação. Desse embate, entre STF e o Parlamento, das modificações do art. 100 da CF de 1988, surge a discussão em torno da proteção ou não do art. 100 da Constituição por cláusula pétrea, considerando a eventual violação que há ao pleno acesso à Justiça, ao respeito à coisa julgada, à separação dos Poderes e aos direitos e garantias individuais quando o Estado.

Em outro aspecto, há quem defenda a constitucionalidade das modificações trazidas pelo legislador derivado, dada a dinamicidade social e os recursos escassos para o atendimento de muitas demandas públicas, o que enseja as modificações no art. 100 da CF de 1988.

De todo modo, outro aspecto que pode ser analisado está vinculado a melhor escolha pública, pois os parcelamentos impostos abrem margens orçamentárias a qual o gestor público não comprometido com políticas públicas de longo prazo as utiliza para gastos questionáveis do ponto de vista do interesse público.

CONCLUSÃO

Na atualidade, as limitações constitucionalmente impostas aos pagamentos dos precatórios tornam o ordenamento jurídico sobre a matéria extremamente complexo, com diversas regras que no fim desaguam em um ponto fulcral: o Poder Público, mesmo como devedor contumaz, encontra sempre argumentos para que de tempos em tempos os pagamentos de precatórios sejam postergados.

Dos estudos empreendidos neste trabalho, observou-se que os vultosos passivos judiciais do Estado, executados de forma privilegiada pelo sistema de precatórios, foram decorrentes de uma certa leniência dos agentes públicos com o aumento desenfreado dos estoques de precatórios a pagar que se avolumaram com o passar do tempo. A principal solução desde o texto original da Constituição de 1988 foi postergar o pagamento dos precatórios no tempo.

Nesse sentido, os precatórios ao longo das diversas ECs que alteraram o art. 100 da Constituição, como amplamente tratado nesse trabalho, foram objeto de engenhosas ideias de mecanismos alternativos para a quitação dos precatórios. A manutenção do Estado-Administrador inadimplente com as dívidas judiciais já foi ocasionada simplesmente pela (i) dilação do prazo de pagamento por meio da imposição de parcelamento; (ii) pela aplicação de um módico percentual de separação de recursos da receita corrente líquida do ente; (iii) pela imposição do parcelamento para os precatórios de maior valor; e, por último, (iv) por meio de contingenciamento do orçamento destinado aos precatórios com a colocação das despesas com precatórios do “teto de pagamento”, conforme as disposições da EC nº 95/2016, incorporadas pela recente EC nº 114/2021.

Não há dúvidas de que o “teto de pagamento” aplicado aos precatórios assemelha-se a um parcelamento forçado imposto pelo Poder Público ao devedor. A despesa com precatórios continua obrigatória, isto é, o Estado deve pagar. No entanto, com a aplicação do regime fiscal da EC nº 95/2016 aos precatórios ocorre um contingenciamento extremamente severo nas rubricas separadas para pagamento dos precatórios nas Leis Orçamentárias Anuais, cujo resultado é o estabelecimento de um valor praticamente fixo a ser gasto anualmente para pagar os precatórios acumulados no tempo. Para o Estado a medida é positiva, pois independente do aumento de estoques de precatórios a pagar, a separação do

orçamento já será sabida previamente, qual seja, os pagamentos dos precatórios até 2026 tomando-se por base os pagamentos com essa rubrica realizados em 2016, mais a atualização pelo IPCA.

Adiciona-se a esse contexto, o incentivo cada vez maior do Poder Público em liquidar seus passivos por meios alternativos de extinção de dívida distante do pagamento em dinheiro – entre eles, o pagamento do precatório com deságio de 40% de seu valor, a permissão para proceder a compensações com dívidas do credor junto ao Estado e a realizações de leilões, mecanismos trazidos pela EC nº 62/2009, que, posteriormente, foi chancelado como constitucional pelo STF. Esses instrumentos certamente colocam o beneficiário do precatório diante de uma “escolha de Sofia”, que, sob pressão diante da mora histórica do Estado no cumprimento de suas obrigações, pode vê-se compelido a submeter-se ao considerável deságio no valor a receber mediante precatório, como é realizado no mercado de precatórios advindos da possibilidade da cessão de créditos a terceiros.

No Direito brasileiro os bens públicos do Estado são protegidos pela inalienabilidade e impenhorabilidade. Decorrente desse privilégio, o Poder Público vale-se de um regime especial para execução de suas dívidas judiciais, que são pagas via precatórios. Há uma lógica nessa previsão normativa, que considera como relevantes o interesse público e a continuidade dos serviços públicos.

O legislador originário previu na Lei Maior de 1988 as balizas jurídicas desse regime especial, que ao longo do tempo foi amplamente modificado pelo legislador derivado. Nesse sentido, foi estabelecido pelo legislador originário o período de graça constitucional como o interregno de tempo no qual o Estado deveria realizar o planejamento do desembolso financeiro decorrente da derrota judicial, e, também, o primeiro parcelamento dos precatórios, aquele previsto no art. 33 do ADCT do texto originário da CF 1988. Todavia, por parte do legislador derivado ampliou-se o período de graça constitucional, de 18 meses para 21 meses, e deu-se continuidade aos parcelamentos, alterando por completo o art. 100 da CF de 1988 e ADCTs relacionados.

Da expedição dos atos de reforma constitucional, uma questão se revelou como relevante ao mundo jurídico: a atuação do legislador derivado na alteração do art. 100 da CF de 1988 atinge ou não cláusulas pétreas da atual ordem constitucional? Como visto, as manifestações dos ministros do STF foram todas nesse sentido, de enfrentamento dessa questão.

Em torno dessa indagação é possível nitidamente identificar diferenças entre o tempo da política e o tempo do direito, vez que muitas manifestações do Plenário da Suprema Corte foram empreendidas tempos depois dos efeitos dos parcelamentos. Isso porque após as decisões do STF foram editadas novas ECs, algumas concordando com os termos do decidido pelo STF, *v.g.*, conforme a redação da EC nº 94/2016, e outras frontalmente contra, como o parcelamento da EC nº 99/2017, que foi de encontro ao decidido nas ADIs nºs 2.356 e 2.362, e, em seguida, nas ADIs nºs 4.425 e 4.357, julgadas em conjunto, pelas quais o STF considerou inconstitucionais os parcelamentos das ECs nºs 30/2000 e 62/2009, respectivamente.

Em outros aspectos, foi observado que para além das críticas em relação aos mecanismos alternativos de pagamento dos precatórios impostos pelo Estado hodiernamente, inaugurados com a EC nº 62/2009 e, posteriormente, confirmados pelo STF, é possível afirmar que, diante dos volumosos passivos existentes, tais regras não poderiam ser dispensadas, especialmente a fim de proteger o equilíbrio das contas públicas. Ocorre que nesse resguardo das finanças públicas os direitos fundamentais dos beneficiários dos precatórios em ter a devida prestação jurisdicional em sua totalidade, inclusive no momento da execução judicial, são solapados.

Tanto nas finanças pessoais de qualquer cidadão, quanto nas complexas finanças do Estado, as escolhas para atendimento de qualquer demanda existente no presente são responsáveis logicamente pela saúde financeira no futuro. No caso do Estado, uma reflexão possível foi de que os gastos estatais ruins que se perduraram ao longo do tempo, constantemente publicizados pelos meios de comunicação, impactaram certamente no atual saldo a pagar de precatórios existentes do país, uma dívida exorbitante. Como visto, critica-se o fato de como o Estado age no remanejamento das dotações orçamentárias abertas após a imposição dos parcelamento dos precatórios. Ou seja, o que o Estado faz com a folga orçamentaria que ele cria quanto impõe o parcelamento?

Soma-se a todo esse contexto, também, a problemática em torno da alta judicialização da vida no Brasil. As normas são editadas muitas vezes sem uma discussão profunda de seus eventuais impactos no mundo jurídico, provocando uma insegurança jurídica diante da dubiedade gerada pelas várias interpretações

possíveis. O resultado é que o Judiciário ao ser chamado a dizer o direito, e isso não está errado, geram precatórios em um processo *ad infinitum*.

Conhecer as nuances históricas dos precatórios nas Constituições brasileiras, e como essa matéria é enfrentada pelo STF e pelos legisladores, foi a proposta do presente trabalho, cujo objetivo em maior medida orientou-se por dar ênfase aos motivos que levaram o Estado a praticar o famoso “Devo, não nego, pago quando puder”.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- ASSAF NETO. **Mercado financeiro**. 15. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.
- ABREU, Dalmo Dallari. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.
- ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público**. 7. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos Fundamentais**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.
- BARROSO, Luís R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Poder Público em Juízo para concursos**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13DEZ1997.pdf#page=32>>. Acesso em: 10 de fev. 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Informativa Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-informativa-pec-23-aprovada-sf_-versao-final>. Acesso em 3 abr. 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Informativa Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/copy_of_NT50_PEC23.pdf>. Acesso em 3 abr. 2022.
- CARREIRA ALVIM, J. E. **Teoria Geral do Processo**. Grupo GEN, 2019.
- CASSETTARI JUNIOR, Ailton, et al. **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018.
- CAVALCANTE, Luis Felipe de Oliveira. **Administração patrimonial**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- Dower, Nelson, et al. **Instituições de Direito Público e Privado**. 15 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.
- DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **A fazenda pública em juízo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DA SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes. **Execução contra a fazenda pública**. Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003. 507 p. Série Cadernos do CEJ; v. 23. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cadernos-cej>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DELLORE, Luiz Guilherme. **Estudos sobre a coisa julgada e o controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios. Precatórios e Requisição de Pequeno Valor: Um Tema de Direito Financeiro**. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20012015-163203/publico/INTEGRAL_Euripedes_Gomes_Faim_Filho.pdf>. Acesso em 9 de mar. 2022.

FLAKS, Milton. **Precatório Judiciário na Constituição de 1988**. Revista de Processo Civil, n. 58, ano 15, abr./jun. 1990, p. 87.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de C. **Teoria Geral do Processo**. Grupo GEN, 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; Do Nascimento, Carlos Valder. **Tratado de direito financeiro**. Vol. 2, 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. **Curso de direito constitucional**. Série IDP - Linha Doutrina. Editora Saraiva, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. **Assembleia Nacional de 1987-1988: análise crítica**. Série IDP. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=precat%C3%B3rio>>. Acesso em: 2 de fev. 2022.

MIRAGEM, Bruno. **Teoria Geral do Direito Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

MOREIRA, Egon Bockmann et al. **Precatórios: o novo regime jurídico. A visão do Direito Financeiro, Integrada ao Direito Tributária e ao Direito Econômico**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Grupo GEN, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assunção. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

NORDHAUS, William; SAMUELSON, Paul. **Economia**. 19. ed. Porto Alegre: Grupo A, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. Rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 8. ed. Barueri: Atlas, 2022.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. **Constituições anteriores**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antecedentes-1>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

RODRIGUES, Marco Antonio. **A fazenda pública no processo civil**. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

RODRIGUES, Marco A. **A Fazenda Pública no Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2016.

SIDOU, J. M. Othon *et al.* **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 11. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

UNIFACS. **Revista Jurídica**. Disponível em: <https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_setembro2001/corpodiscente/posgraduacao/precatório.html>. Acesso em: 10 de fev. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pesquisa jurisprudência**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=20473192143>>. Acesso em: 12 de fev. 2022.

REVISTA JUSTIÇA & CIDADANIA. **Artigos**. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/a-eficacia-dos-precatórios/>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pesquisa jurisprudência**. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266172>>. Acesso em: 25 de fev. 2022.

SENADO FEDERAL. **Relatório final da PEC dos Precatórios**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4441567&ts=1620249930031&disposition=inline>>. Acesso em: 23 de fev. 2022.

SENADO FEDERAL. **Revista de informação legislativa**. v. 19, n. 16 (out./dez. 1982). Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496808>>. Acesso em: 25 de mar. 2022.

TESOURO NACIONAL. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>>. Acesso em 23 de set. 2022.