



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO – FD

LORENZO HENRIQUE DE LUCA MAINARDES

**A EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE PRECATÓRIOS:
UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS JULGAMENTOS DAS ADIS 4.357 E 4.425 E DAS
ADIS 7.047 E 7.064**

Brasília

2024

LORENZO HENRIQUE DE LUCA MAINARDES

**A EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
SOBRE PRECATÓRIOS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS JULGAMENTOS DAS
ADIS 4.357 E 4.425 E DAS ADIS 7.047 E 7.064**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB), elaborada sob orientação do Professor Doutor Jorge Octávio Lavocat Galvão, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Brasília

2024

FOLHA DE APROVAÇÃO

Monografia de Graduação de autoria de Lorenzo Henrique de Luca Mainardes, intitulada “A Evolução do Posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre Precatórios: uma comparação entre os julgamentos das ADIs 4.357 e 4.425 e das ADIs 7.047 E 7.064”, apresentada como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, em 19/08/2024, defendida e aprovada pela Banca Examinadora:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
(Membro)

Prof. Dra. Roberta Simões Nascimento
(Membra)

Matheus de Souza Depieri
(Suplente)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por esses anos de engrandecimento intelectual na Faculdade de Direito da UnB e, nesse sentido, por todos os anos que tive a benção de estar vivo.

No plano terrestre, meus principais agradecimentos vão para meus pais, Anna Paula e Clécio, que durante toda a minha vida foram fonte de amor, segurança e inspiração. O carinho e parceria constante da minha irmã, Anna Flávia, igualmente se mostraram presentes desde que nasci. Não há nada de bom em mim que eu não deva a eles três.

Da mesma forma, mesmo longe, sempre senti o amor de meus avós e meus tios, responsáveis por tantas memórias boas de minha formação. Nesse sentido, durante a graduação, minha avó Aldina e meu avô Nelson deixaram este mundo, de modo que a eles dedico o presente trabalho.

Na redação desta monografia, estive quase sempre ao lado do meu amor eterno, Bruna Dourado, a quem agradeço pela companhia incondicional e, principalmente, pela certeza de que ficaremos juntos para sempre.

Também agradeço aos meus amigos que acompanharam nesses anos, tornando cada desafio mais leve — tanto os de longa data, especialmente Mariana e Fernando, presentes desde muito antes de eu me interessar por Direito, quanto os feitos na graduação, especialmente Giovana, parceira desde o primeiro dia na UnB, e Toralles, irmão de espírito.

Quanto ao início da minha jornada profissional e conseqüente interesse pela matéria de precatórios, devo agradecer a Julia, Gabriela, Victor e, principalmente, Thaynara. Os ensinamentos recebidos serão lembrados por toda a minha carreira.

Por fim, agradeço a Jorge Galvão pela orientação do trabalho, bem como a Tarcisio Vieira e Roberta Simões pela participação na banca de avaliação. Honra-me ter a presença desses admirados professores neste momento final da graduação.

RESUMO

O presente trabalho aborda o tema dos precatórios, que, sendo o meio pelo qual o Estado realiza o pagamento das indenizações a que foi condenado judicialmente, representa um instrumento de suma importância para o controle judicial do Estado e reparação dos danos causados pelo Poder Público aos particulares. O objetivo deste estudo é estudar a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, primeiro traçando toda a evolução normativa do instituto dos precatórios para posteriormente comparar dois julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ocorridos com um intervalo de dez anos, a fim de identificar o que mudou e o que permaneceu igual no posicionamento da Suprema Corte, no que se refere às garantias constitucionais priorizadas e às razões adotadas nos votos condutores.

Palavras-chave: Precatórios; Coisa Julgada; Ação Direta de Inconstitucionalidade contra Emenda Constitucional; Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The present work addresses the subject of “*Precatórios*” (*Court Order to Pay*), the legal instrument through which the State makes payments for compensations to which it has been judicially condemned. Because of this, they are of utmost importance for judicial control of the State and for the reparation of damages caused by public authorities to individuals. The goal of this study is to study the evolution of the Supreme Federal Court’s understanding of the issue. It first outlines the entire normative evolution of the *Court Order to Pay* institute and then compares two rulings on Direct Actions of Unconstitutionality, rendered ten years apart, in order to identify what has changed and what has remained the same in the Supreme Court's stance, particularly regarding the prioritized constitutional guarantees and the reasoning adopted in the leading votes.

Keywords: *Precatórios*; Res Judicata; Direct Action of Unconstitutionality against Constitutional Amendment; Supreme Federal Court Jurisprudence.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2. O INSTITUTO DO PRECATÓRIO..... | 10 |
| 2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO PRECATÓRIO..... | 10 |
| 2.1.1. ORDENAÇÕES..... | 10 |
| 2.1.2. CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937..... | 12 |
| 2.1.3. CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967 E 1969..... | 13 |
| 2.1.4. CONSTITUIÇÃO DE 1988..... | 13 |
| 2.1.5. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 20, 30 E 37..... | 15 |
| 2.1.6. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62..... | 16 |
| 2.1.7. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 94, 99 E 109..... | 18 |
| 2.1.8. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113, 114 e 126..... | 22 |
| 2.2. ATUAL REGRAMENTO DOS PRECATÓRIOS..... | 26 |
| 2.3. PRINCÍPIOS JURÍDICOS ENVOLVIDOS NO INSTITUTO DOS PRECATÓRIOS..... | 30 |
| 3. A EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL..... | 32 |
| 3.1. POSSIBILIDADE DE ANALISAR A CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA CONSTITUCIONAL..... | 32 |
| 3.2. O JULGAMENTO DAS ADIS 4.357 E 4.425 EM 2013..... | 35 |
| 3.2.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL..... | 35 |
| 3.2.2. INCONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO DA SUPER PREFERÊNCIA SOMENTE ÀQUELES COM 60 ANOS NA DATA DE EXPEDIÇÃO..... | 36 |
| 3.2.3. INCONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO FORÇADA..... | 38 |
| 3.2.4. INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA REFERENCIAL E DA INDISTINÇÃO ENTRE PRECATÓRIOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS..... | 40 |
| 3.2.5. INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO..... | 42 |
| 3.2.6. DISPOSITIVO..... | 43 |
| 3.3. O JULGAMENTO DAS ADIS 7.047 E 7.064 EM 2023..... | 43 |
| 3.3.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL..... | 44 |
| 3.3.2. INCONSTITUCIONALIDADE DO TETO ANUAL DE PRECATÓRIOS..... | 44 |
| 3.3.3. INCONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO FORÇADA E DA APLICAÇÃO IRRESTRITA DAS MEDIDAS ALTERNATIVAS À UNIÃO..... | 48 |
| 3.3.4. CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA SELIC..... | 49 |
| 3.3.5. CONSTITUCIONALIDADE DA REDUÇÃO DO PRAZO CONSTITUCIONAL DE INSCRIÇÃO EM ORÇAMENTO..... | 50 |
| 3.3.6. INCONSTITUCIONALIDADE DA COMISSÃO MISTA DE ANÁLISE ANALÍTICA..... | 51 |
| 3.3.7. CONSTITUCIONALIDADE DAS DATAS DE ENTRADA EM VIGOR DAS MEDIDAS..... | 52 |
| 3.3.8. INCONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO DA DESTINAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS NO REGIME ESPECIAL..... | 52 |
| 3.3.9. DISPOSITIVO..... | 53 |
| 3.4. COMPARAÇÃO ENTRE OS JULGAMENTOS..... | 53 |

| | |
|---|----|
| 3.4.1. ISONOMIA E CRITÉRIOS DE PREFERÊNCIA..... | 54 |
| 3.4.2. DIREITO DE PROPRIEDADE, ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E PRAZO CONSTITUCIONAL..... | 56 |
| 3.4.3. COMPENSAÇÃO FORÇADA E DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER JUDICIÁRIO..... | 58 |
| 3.4.4. MAIOR RELEVÂNCIA DE FUNDAMENTOS EXTRAJURÍDICOS..... | 61 |
| 4. CONCLUSÃO..... | 64 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 68 |

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o instituto dos precatórios, por meio da comparação entre dois julgamentos relevantes realizados com um intervalo de 10 anos. A análise visa identificar a evolução do entendimento do STF a respeito dos princípios jurídicos envolvidos nos precatórios, tais como a moralidade administrativa, a igualdade e isonomia (entre credores e entre credor e Fazenda), o direito de propriedade, a segurança jurídica e a supremacia do interesse público.

Para contextualizar a discussão, é apresentada inicialmente a evolução histórica do instituto dos precatórios, desde as Ordenações até a mais recente Emenda Constitucional nº 126, ressaltando os princípios jurídicos que fundamentam esse mecanismo de pagamento de dívidas do Estado.

Em seguida, são detalhados os julgamentos objeto do estudo: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e 4.425 contra a Emenda Constitucional nº 62 (julgadas em 2013) e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.047 e 7.064 contra as Emendas Constitucionais nº 113 e 114 (julgadas em 2023). São explorados os fundamentos adotados pelo STF ao declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das disposições das emendas constitucionais em questão.

A comparação entre os julgamentos permite identificar paralelos e mudanças no entendimento do STF ao longo do tempo. Em ambos os acórdãos, nota-se uma consistência na defesa dos princípios da igualdade e isonomia entre os credores, dentro de uma contínua perspectiva teleológica, bem como o repúdio ao instituto da “compensação forçada” (abatimento obrigatório dos débitos do credor antes de que se possa ter acesso aos valores do precatório), diante da sua afronta à coisa julgada, à efetividade da jurisdição e à Separação de Poderes.

O fato de que a compensação forçada foi repetida em ambas as ocasiões e, igualmente, reputada inconstitucional, também possibilita uma análise do diálogo institucional entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, concluindo-se pela última palavra do STF na matéria em questão.

O estudo também observa uma sutil redução na proteção do direito de propriedade dos credores de precatórios, decorrente da ratificação, no julgamento de 2023, da modificação do índice de atualização monetária e da extensão do período em que não há incidência de juros moratórios, em contraste com a posição mais rigorosa de 2013 acerca da matéria.

A comparação dos julgados, por fim, permite a constatação de um maior destaque para argumentos extrajurídicos em 2023 (ainda que esses já constassem do julgamento de 2013), trazendo discussões a respeito das possíveis consequências da utilização desses argumentos em julgamentos da Suprema Corte.

Assim, a conclusão deste trabalho aponta para uma estabilidade no posicionamento do STF sobre precatórios, especialmente em relação à defesa da igualdade, isonomia, efetividade da jurisdição e coisa julgada, com algumas variações no tratamento do direito de propriedade e na utilização de argumentos extrajurídicos.

2. O INSTITUTO DO PRECATÓRIO.

Em linhas gerais, o precatório pode ser definido como o instituto por meio do qual o Poder Público paga as suas dívidas que foram determinadas judicialmente por sentença transitada em julgado¹.

Teórica e idealmente, o procedimento é relativamente simples: a parte lesada pelo Estado tem seu direito reconhecido judicialmente e receberá sua indenização em forma de “precatório”, cujo resgate resultará no crédito em conta do dinheiro devido, encerrando a lide.

Entretanto, o instituto é bem mais complexo do que isso, uma vez que, ao longo da história, mostrou-se necessário evoluir e complexificar os mecanismos envolvidos, ocasionalmente com o intuito de remediar o desrespeito estatal das imposições do instituto, ocasionalmente com o intuito de aumentar os privilégios do Poder Público no rito da execução.

Assim, neste capítulo, primeiramente discorrer-se-á acerca da evolução histórica do instituto do precatório para, na sequência, explicar os dois regimes de pagamento atualmente vigentes e, como conclusão do tópico, evidenciar os princípios e conceitos jurídicos envolvidos no instituto

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO PRECATÓRIO.

2.1.1. ORDENAÇÕES.

Em obra advinda de sua tese de Doutorado em Direito Financeiro, Eurípedes Gomes Faim Filho expõe que, durante sua pesquisa no Arquivo Nacional da Torre do Tombo em

¹ CUNHA, Leonardo C. *Precatórios: Atual Regime Jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024b, p. 25.

Portugal, o registro mais antigo encontrado da palavra “precatório” data de 29 de setembro de 1498, ao passo que somente foi possível extrair o significado (à época) do termo por um registro de 28 de janeiro de 1508, em que se enviou um “precatório” aos fiscais da Fazenda com ordem de pagamento de uma dívida do rei².

Ou seja, há documentação que atesta a existência do instituto do precatório no Brasil, em concepção já relacionada ao pagamento de dívidas do Estado, ainda na vigência das Ordenações Afonsinas, “*a mais antiga compilação de leis portuguesas*”³.

Ocorre que, conforme exposto por Américo Luís Martins da Silva, na vigência das Ordenações (*Afonsinas, Manuelinas e Filipinas*), ainda existia paridade entre particulares e o Estado no que se refere ao rito da execução judicial, de modo que, se reconhecida a dívida estatal, o Poder Judiciário poderia ordenar a realização de penhora sobre os bens públicos para a satisfação da execução⁴.

Sob as ordenações, a impenhorabilidade era principalmente atribuída em razão do bem em si (eram impenhoráveis os bois de arado dos lavradores e as armas dos que “as tiverem por obrigação”, por exemplo)⁵, mas não havia a determinação geral de que o Estado gozava do benefício de serem impenhoráveis os seus bens.

Até que, por meio do artigo 14 da Instrução de 10 de abril de 1851, o “Diretório do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda” estabeleceu a impenhorabilidade dos bens da Fazenda Nacional.

Tal Instrução de 10 de abril de 1851 é de suma importância para o instituto do precatório, uma vez que — no mesmo artigo 14 em que se impôs a impenhorabilidade dos bens da Fazenda — também se estabeleceu a primeira versão do instituto como meio de pagamento de dívidas *reconhecidas judicialmente* do Estado. Com efeito, no artigo, determinou-se que, com o trânsito em julgado da sentença contra a Fazenda Pública, o “Procurador Fiscal” enviaria uma “Precatória” à Tesouraria, que, posteriormente, efetuará o pagamento ao credor⁶.

² FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. *Precatórios na História: De antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988. (Precatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 2)*. 1. ed. São Paulo: IPAM, 2017, p. 12.

³ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Ordenações do Senhor Rey D. Affonso V. Brasília.

⁴ SILVA, Américo Luís Martins da. *Cumprimento de Sentença e Execução da Obrigação de Pagar contra a Fazenda Pública: Precatório-Requisitório e Requisição de Pequeno Valor (RPV): Requisição contra a Fazenda Pública no Poder Judiciário*. 5. ed. Brasília, 2016, p. 85.

⁵ *Ibidem*, p. 87.

⁶ *Ibidem*, p. 94.

2.1.2. CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937

Formalmente criadas as “linhas gerais”, o próximo grande marco histórico para o instituto do precatório foi a sua constitucionalização, em 1934.

Conforme pontuado por Eurípedes Gomes Faim Filho⁷, os debates tidos durante a Constituinte de 1933 demonstram que existia um grave problema de não pagamento dos precatórios, vigendo um cenário em que “*contas de amigos se processam e pagam rapidamente, enquanto as de adversários ou dos que se não submetem a extorsões, ficam relegadas ao abandono, mesmo que sejam cartas de sentença*”.

Assim, visando solucionar esse contexto de imoralidade administrativa, instituiu-se que o pagamento deveria ser feito cronologicamente, na ordem em que apresentados os precatórios. Nesse sentido, dispôs o artigo 182 da Constituição⁸:

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.

Faim Filho evidencia que, na Constituinte, foram aventadas outras medidas para assegurar que os pagamentos seriam efetivamente cumpridos (como a possibilidade de penhorar o crédito orçamentário ou a responsabilidade solidária pelo pagamento entre o Poder Público, o Ministro da Fazenda e demais autoridades responsáveis pelo sistema), mas tais propostas não foram aprovadas no texto final – o que representa, para o Autor, uma oportunidade perdida, haja vista que “*o problema não se resolveu com a inclusão do precatório na Constituição, como todos nós sabemos e era evidente, pois só constitucionalizar nada muda*”⁹.

Conforme expõem ambos os autores Eurípedes Faim Filho¹⁰ e Américo da Silva¹¹, não houve mudanças substanciais no instituto dos precatórios pela Constituição de 1937, que se limitou a repetir o que estava disposto a respeito na Constituição de 1934.

⁷ FAIM FILHO, 2017. Op cit., p. 29.

⁸ BRASIL. Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

⁹ FAIM FILHO, 2017. Op cit., pp. 29-33.

¹⁰ Ibidem, p. 36.

¹¹ SILVA, 2016. Op cit., p. 82.

2.1.3. CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967 E 1969.

No que se refere à Constituição de 1946, incluiu-se expressamente, no texto constitucional, que o regime de precatórios também se aplicava às Fazendas Estaduais e Municipais (não apenas à Fazenda Federal, portanto), mas Faim Filho pontua que tal disposição já constava das normas processuais infraconstitucionais¹².

Além de outras modificações de menor relevância, Américo da Silva também expôs outra importante alteração feita no texto de 1946: acrescentou-se a possibilidade de que fossem abertos créditos extraorçamentários para atender aos pagamentos de precatórios¹³.

Na Constituição de 1967, a modificação de *altíssima* relevância ao instituto foi a imposição, no § 1º do artigo 112, de que os valores requisitados até 1º de julho de cada ano deveriam ser obrigatoriamente incluídos no orçamento das entidades de direito público devedoras, sob pena de atribuição de crime de responsabilidade ao Chefe do Executivo respectivo (Presidente, Governador ou Prefeito)¹⁴.

Ou seja, não obstante ser sempre presente a intenção de remediar o atraso no pagamento dos precatórios, somente se impôs a obrigação de inclusão orçamentária das obrigações impostas por sentença judicial transitada em julgado 116 anos depois da criação formal do instituto, em 1851.

Seguindo na evolução histórica do instituto, não houve alterações materiais feitas pela Constituição de 1969, uma vez que “*o art. 117 e seus parágrafos reproduziram integralmente, sem nada tirar ou acrescentar, os dispositivos consubstanciados no art. 112 e seus parágrafos da Constituição Federal de 1967*”¹⁵.

2.1.4. CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Já a Constituição de 1988, por outro lado, trouxe algumas modificações de grande importância, em seu artigo 100 da parte permanente e no artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (“ADCT”), abaixo transcritos:

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.

¹² FAIM FILHO, 2017. Op cit., p. 37.

¹³ SILVA, 2017. Op cit., p. 93.

¹⁴ Ibidem, p. 99.

¹⁵ Ibidem, p. 101.

§ 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.

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.

Vê-se que, logo no início do artigo 100, foi estabelecida a prioridade que créditos alimentares possuem em relação aos créditos não alimentares, de modo que os precatórios alimentares têm precedência na ordem de pagamento.

Faim Filho¹⁶ entende que a intenção do constituinte, com a redação dada ao dispositivo, era que os créditos alimentares fossem excetuados do rito dos precatórios (e não que tais créditos fossem meramente pagos antes *dentro* do regime), mas a interpretação efetivamente aplicada no ordenamento foi aquela firmada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula 655, na qual se estabeleceu que a exceção prevista no artigo 100 “*não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza*”¹⁷.

No artigo 33 do ADCT, por sua vez, impôs-se o parcelamento de todos os precatórios pendentes na data de promulgação da Constituição (exceto os alimentares) em até oito anos, ao passo que em seu parágrafo único foi autorizada a emissão de Títulos de Dívida Pública para cumprir com esse parcelamento.

Como expõe Faim Filho¹⁸, a aplicação do artigo 33 e seu parágrafo único foi infeliz: tanto houve amplo atraso no pagamento das parcelas quanto a possibilidade de emissão de

¹⁶ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.: No Direito Constitucional e no Direito Financeiro (Precatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 3)*. 1 ed. São Paulo: IPAM, 2018, p. 31.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 655. Diário de Justiça, Brasília, 13 out. 2003.

¹⁸ FAIM FILHO, 2018. Op cit., p. 33.

Títulos de Dívida Pública gerou o “escândalo dos precatórios” e a respectiva Comissão Parlamentar de Inquérito para investigá-lo.

2.1.5. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 20, 30 E 37

Na sequência cronológica, em 1998, na Emenda Constitucional nº 20¹⁹, foi criada a figura da Requisição de Pequeno Valor (“RPV”), por meio da qual condenações de menor valor (sendo o efetivo limite deste “menor valor” definido por cada ente federativo) são pagas mais celeremente.

A Emenda Constitucional nº 30, de 2000, além de mudanças de menor relevância, modificou a data de atualização do valor requisitado de forma mais benéfica ao credor (com a nova redação, a atualização do montante passou a ser feita na data do pagamento, em vez da data de apresentação em 1º julho), expressamente autorizou a cessão de créditos do precatório e, polemicamente, instituiu novo parcelamento com a inclusão do artigo 78 no ADCT²⁰.

O referido artigo 78 buscou repetir o parcelamento criado na redação original do ADCT, ao impor que seriam parcelados em até 10 anos os precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda (13/09/2000) e “os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”²¹.

Desse artigo, surgiu o Tema 132 de Repercussão Geral²², em que o STF decidiu que não haveria incidência de juros de mora entre as parcelas dos precatórios afetados pelo artigo 78 do ADCT, o que representa, para Faim Filho, uma postura inicial do Supremo em prejuízo dos credores²³.

Contudo, no mesmo ano de 2010 (*publicação em 2011*), ao julgar as Medidas Cautelares das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.356²⁴ e 2.362²⁵, o STF suspendeu a eficácia do dispositivo, reputando-o inconstitucional liminarmente — o que foi confirmado no mérito 13

¹⁹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 1998.

²⁰ BRASIL. Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Brasília, 2000.

²¹ Ibidem.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 132 de Repercussão Geral. Diário de Justiça, Brasília, 4 abr. 2011.

²³ FAIM FILHO, 2018. Op cit., p. 38.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.356. Diário de Justiça, Brasília, 19 mai. 2011.

²⁵ Idem. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.362. Diário de Justiça, Brasília, 19 mai. 2011.

anos depois, em julgamento virtual finalizado em 06/05/2024 (cujo Acórdão aguarda publicação)²⁶.

A Emenda subsequente, de nº 37 de 2002, é de menor relevância no que se refere a mudanças relativas a precatórios. Além de trazer algumas modificações ao parcelamento do artigo 78 do ADCT (que viria a ser julgado inconstitucional), a Emenda vedou o fracionamento de valores para que fossem expedidos uma RPV e um precatório de uma mesma condenação e estabeleceu valores de referência para as RPVs.

2.1.6. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62

Em contraste com a de 2002, a Emenda Constitucional nº 62, de 2009, foi de extrema relevância para o instituto do precatório²⁷, cujas principais alterações passa a se descrever.

A principal inovação foi a divisão dos precatórios em dois regimes de pagamento: o Regime Geral, no artigo 100 da Constituição, e o Regime Especial, no § 15 do artigo 100 e no artigo 97 do ADCT.

A versão atualmente vigente dos regimes será pormenorizada em subtópico a seguir, mas, quanto ao regramento criado pela Emenda Constitucional nº 62, tem-se que o Regime Geral representava o pagamento em dia, nos termos do artigo 100 da CF, no qual o valor era inscrito em orçamento e pago até o final do ano seguinte (ou dois anos depois, se inscrito após 1º de julho).

Por outro lado, no Regime Especial, o ente devedor poderia optar entre dois modelos de pagamento parcelado, sintetizados pelo Ministro Ayres Britto em seu voto condutor do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357²⁸ e 4.425²⁹ (objeto de tópico específico da presente dissertação):

II – o primeiro dos “modelos” (inciso I do § 1º) opera da seguinte forma: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, “para saldar os precatórios, vencidos e a vencer”, “depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos)

²⁶ Idem. Voto Vencedor no Julgamento Virtual da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.356. Brasília, 26 abr. 2024.

²⁷ A título de exemplo, pode-se perceber que, diferentemente das demais Emendas analisadas por Faim Filho em sua obra de 2018 (que, conjuntamente, compõem um único capítulo), a Emenda Constitucional nº 62 possui um capítulo dedicado exclusivamente para si.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425 (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2013.

do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas” (§ 2º). Percentuais que variam de 1 a 2 conforme a região em que localizadas as unidades da Federação e o estoque de precatórios em atraso (incisos I e II do § 2º). Este modelo de regime especial “vigora enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados”, depositados na conta especial (§ 14); III – o segundo “modelo” funciona assim: Estados, Distrito Federal e Municípios dispõem do prazo de 15 (quinze) anos para pagamento dos precatórios. O valor a ser anualmente depositado na conta especial corresponde “ao saldo total dos precatórios devidos”, “dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento”. Modelo de regime especial que findará, portanto, no “prazo fixo de até 15 (quinze) anos” (parte final do § 14);

Ou seja: aqueles entes federativos que não estavam em dia com os seus precatórios poderiam postergar a quitação da dívida de 15 anos a um prazo *indeterminado*, realizando depósitos fracionados do total devido.

Outra criação da Emenda foi uma *nova* categoria prioritária dentro dos precatórios alimentares (que detêm prioridade no pagamento desde a promulgação da Constituição de 88). No § 2º do artigo 100, foi estabelecido que seriam pagos com ainda mais preferência os precatórios alimentares — com valor de até o triplo fixado para as RPVs — devidos a idosos que possuíam 60 anos na data da expedição do requisitório ou pessoas portadoras de doenças graves³⁰.

No §4º do artigo 100, foi criado um limite mínimo para a fixação, pelos respectivos entes públicos, do valor das RPVs: “*igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social*”³¹.

Também foi criada uma espécie de “compensação forçada” nos §§ 9º e 10º, ao se impor que, antes da expedição do precatório, a Fazenda Pública deveria ser intimada para apresentar os débitos líquidos e certos da parte credora para que o montante fosse abatido do total a ser expedido.

E, por fim (para o escopo do presente trabalho), tem-se que, no artigo 100, § 12 e no artigo 97, §1º, inciso II, e § 16, do ADCT, estabeleceu-se que a atualização monetária dos precatórios se daria no “*mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança*”, qual seja, a Taxa Referencial (TR), ao passo que os juros moratórios se dariam com a incidência de “*juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios*”.

³⁰ BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2009.

³¹ *Ibidem*.

2.1.7. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 94, 99 E 109.

Contra a constitucionalidade das disposições da Emenda Constitucional nº 62/2009, foram apresentadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade: nº 4.357, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e nº 4.425, pela Confederação Nacional da Indústria.

Ambas as ADIs foram julgadas conjuntamente, tendo o STF decidido, em julgamento de 14/03/2013, pela procedência das ações, com a inconstitucionalidade do regime especial instituído na Emenda Constitucional nº 62/2009 (o julgamento e seus fundamentos serão objeto de capítulo próprio do presente trabalho).

Ocorre que, em julgamento ocorrido em 25/03/2015, sobre o fundamento de que “*a satisfação imediata de todos os credores do Estado poderia impactar sobremaneira a consecução dos demais misteres constitucionais que cabem ao Poder Público*”³², o STF modulou temporalmente os efeitos do seu julgamento de inconstitucionalidade, para que o Regime Especial perdurasse por mais cinco exercícios financeiros, a contar de 1º de janeiro de 2016 (encerrando, portanto, em 31/12/2020).

Nesse contexto, em dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 94³³, por meio da qual, na prática, quanto ao Regime Especial de pagamento, foi positivada a modulação de efeitos feita pelo STF.

Nos termos da Emenda, os entes federativos que, na data da modulação de efeitos (25/03/2015), estivessem em mora com o pagamento de seus precatórios, deveriam quitá-los até 31/12/2020, por meio **(a)** do depósito de 1/12 “*do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas*”, ao passo que tal montante depositado teria metade destinada ao pagamento cronológico de precatórios e a outra metade destinada ao pagamento de acordos de pagamento com deságio de 40% (artigos 101 e 102 do ADCT); **(b)** da utilização de percentuais dos depósitos judiciais e administrativos dos processos em que o ente é parte (artigo 101, § 2º, incisos I e II, do ADCT); ou **(c)** da contratação de empréstimos não submetido a limites de endividamento (artigo 101, § 2º, inciso III, do ADCT).

Houve, também, um acréscimo interessante ao Regime Geral: a partir da inclusão do § 20 ao artigo 100, passou a existir a figura do parcelamento também no Regime Geral. Ocorre

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Modulação de Efeitos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357 (Julgamento ocorrido em 25 mar. 2015). Diário de Justiça, Brasília, 6 ago. 2015.

³³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Brasília, 2016.

que esse parcelamento se dá em situações mais raras, uma vez que se aplica tão somente a precatórios cujo valor ultrapasse 15% do total apresentado naquele exercício³⁴.

De qualquer forma, em que pese tal modificação ao Regime Geral, fato é que o foco da Emenda foi adequar o Regime Especial ao entendimento do STF. Tanto é assim que, ao se ler a Justificativa para o projeto que originou a Emenda nº 94 (PEC 74/2015³⁵), percebe-se uma grande preocupação em seguir o prazo estipulado pela Suprema Corte em sua modulação de efeitos (até o final do exercício de 2020), afirmando-se a importância de que o prazo fosse alcançado:

Contemplando, como não poderia deixar de ser, a determinação da Suprema Corte para que a dívida histórica seja liquidada até o final do período assinalado, no julgamento da ADI 4.357/DF, a presente emenda prevê medidas adicionais que garantam os recursos necessários para isso, quais sejam [...]

Essas medidas adicionais deverão ser implementadas até o final do período fixado pelo Supremo Tribunal Federal, garantindo, é importante reiterar, a quitação da dívida histórica até 2020 [...]

Assim, a presente emenda viabiliza as contas nacionais e a efetiva quitação da dívida histórica com os credores de precatórios ao mesmo tempo em que garante o cumprimento das demais obrigações constitucionais, legais e contratuais dos entes federados, observando estritamente as diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.357/DF.

Essa preocupação, no entanto, não foi repetida no projeto que originou a Emenda Constitucional nº 99, promulgada em dezembro de 2017 (um ano depois da EC nº 94).

Por meio dessa Emenda, apesar da inclusão de disposições mais favoráveis ao credor — como a expressa definição de que o índice de atualização monetária seria o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) (artigo 101, *caput*, do ADCT) e a criação de uma linha de crédito da União em favor dos Estados, Municípios e Distrito Federal para quitação dos precatórios (artigo 101, § 4º, do ADCT) —, foi estendido o prazo para quitação dos débitos de precatório — e, por consequência, o prazo de existência do Regime Especial — até 31 de dezembro de 2024³⁶.

Da leitura da justificativa da PEC³⁷, extrai-se a argumentação de que a extensão do prazo *estritamente* fixado pela Suprema Corte representaria, na realidade, a concretização do que foi decidido pelo STF.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 74/2015. Brasília, 2015.

³⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017. Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2017.

³⁷ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 152, de 2015. Brasília, 2015.

Em março de 2015, o STF procedeu à modulação da decisão. A simples declaração de inconstitucionalidade levaria a um desfecho problemático, na medida em que os entes da Federação não teriam qualquer condição de pagar de imediato todo o saldo acumulado dos precatórios.

Mesmo os ministros que votaram pela inconstitucionalidade do prazo de quinze anos reconheceram, pelo resultado da modulação, a total inviabilidade do pagamento imediato ou a inadequação de se voltar à situação anterior à EC 62, de 2009. Assim, a modulação manteve o regime especial de pagamento previsto no art. 97 do ADCT por mais cinco anos, até 2020, inferior em cinco anos ao prazo original da EC 62 [...]

E aqui se chega ao ponto essencial: o STF teve a sabedoria de, pragmaticamente, modular sua decisão, de circunscrevê-la aos limites do possível.

Mas o possível encolheu. A terrível situação fiscal do País afeta mais gravemente os Estados e os municípios, que não têm as amplas prerrogativas de endividamento da União. Vários estados estão sendo obrigados a atrasar pagamentos. Há mesmo casos de não-pagamento de dívidas junto à própria União.

A mesma linha de raciocínio e o mesmo enquadramento jurídico utilizados pelo STF nas circunstâncias da modulação leva agora à inevitável extensão do prazo de vigência do regime especial de pagamento. Não há a menor possibilidade de os estados e municípios pagarem o atual estoque de precatórios dentro do cronograma estabelecido na modulação pelo STF [...]

Esta PEC, portanto, não afronta a modulação estabelecida pelo STF. Ao contrário, lhe dá seguimento natural, pois é informada pelo mesmo senso de realidade que a inspirou.

Nesse sentido, a possível inconstitucionalidade de se estender o prazo de um regime declarado inconstitucional pelo STF foi notada já no primeiro turno de votação da PEC nº 152 no Senado Federal, tendo a Senadora Simone Tebet expressamente feito tal ressalva quanto à constitucionalidade da Emenda (não obstante tenha votado por sua aprovação)³⁸:

Eu tenho dúvida se o Supremo vai entender constitucional essa prorrogação, uma vez que já determinou a inconstitucionalidade do regime especial e já fixou o prazo de cinco anos. Mas entendendo a necessidade do projeto e as dificuldades dos Estados, percebendo que nós estamos em uma situação, em uma realidade social e econômica gravíssima, os Estados em uma realidade fiscal de dificuldades inquestionáveis, no mérito eu sou favorável. Vou votar favorável à PEC, mas apenas gostaria de deixar essa ressalva: que tenho dúvidas quanto ao posicionamento futuro em relação ao Supremo Tribunal Federal.

Não obstante tais questionamentos quanto à constitucionalidade da Emenda nº 99, ela não veio a ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade. A título de exemplo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil justificou não ter ajuizado ADI, sob o entendimento de que *“a EC nº 99/2017 foi uma espécie de pacto de colaboração e confiança, firmado entre*

³⁸ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Primeiro Turno de Votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 152, de 2015. In: Diário do Senado Federal nº 47 de 14 abr. 2016. Brasília, 2016, p. 68.

os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com base na conjugação dos interesses dos credores e devedores”³⁹.

Ato contínuo, seguindo a tendência de prorrogação do prazo final do Regime Especial, o Congresso Nacional promulgou, em março de 2021, a Emenda Constitucional nº 109, por meio da qual o novo prazo final para quitação dos precatórios em mora se daria em 31 de dezembro de 2029⁴⁰.

Contudo, a PEC nº 186/2019 (que originou a Emenda nº 109) foi aprovada em um contexto bem diferente das Emendas já analisadas, haja vista que o trâmite se deu em meio à pandemia de Covid-19.

Na primeira redação da PEC, apresentada em novembro de 2019 (às vésperas do início da pandemia), não havia sequer disposições a respeito do regime de precatórios. As inovações inicialmente propostas tinham como “*objetivo principal a contenção do crescimento das despesas obrigatórias para todos os níveis de governo, de forma a viabilizar o gradual ajuste fiscal indicado pelo Teto de Gastos*”⁴¹. Na redação final, por outro lado, a PEC (denominada de “PEC Emergencial”) passou a tratar de questões como a exclusão do auxílio emergencial pago pelo Governo do teto de gastos e a contratação sem licitação durante o período de calamidade pública⁴².

A extensão do prazo somente foi incluída na proposta na primeira complementação ao substitutivo apresentado pelo relator da PEC no Senado, Senador Márcio Bittar. A justificativa para a extensão do prazo se mostra mais plausível *a prima facie*: uma vez que o projeto iria eliminar a possibilidade de a União ofertar linha de crédito especial para os entes federados quitarem seus precatórios, julgou-se interessante aumentar o prazo de pagamento como compensação:

Outra sugestão que julgamos pertinente é a extensão, em cinco anos, do prazo para pagamento de precatórios de estados, Distrito Federal e municípios. Essa ampliação nos parece um justo pleito, uma vez que nosso Substitutivo elimina a atual previsão

³⁹ CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.804. Brasília, 2021.

⁴⁰ BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, 2021.

⁴¹ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019. Brasília, 2019.

⁴² JÚNIOR, Janary. Congresso promulga emenda constitucional que garante volta do auxílio emergencial. Agência Câmara de Notícias, 15 mar. 2021.

constitucional de oferta, pela União, de linha de crédito especial para o pagamento dos referidos precatórios. Logicamente, sem apoio federal, os entes subnacionais necessitarão de mais tempo para poderem honrar esses compromissos, ainda mais considerando os substanciais danos econômicos produzidos pela pandemia da covid-19.⁴³

É relevante perceber, contudo, um certo problema tautológico nesse raciocínio: primeiramente, a linha de crédito especial foi pensada em conjunto com uma extensão de prazo, na pretensão de viabilizar o pagamento dos precatórios em mora. Alguns anos depois, entretanto, revoga-se essa linha de crédito e, justamente em razão disso, estende-se o prazo mais uma vez.

De todo modo, a PEC foi aprovada e, a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 109, o novo prazo final para que os entes federados quitassem seus precatórios passou a ser 31 de dezembro de 2029, com a referida revogação da linha de crédito exclusiva.

Diferentemente da Emenda anterior, a Emenda nº 109 chegou a ser objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 6.804⁴⁴ e 6.805⁴⁵, apresentadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio das quais se questionou, respectivamente, a prorrogação do fim do prazo e a revogação da linha de crédito especial da União para os entes devedores.

Entretanto, não obstante uma série de admissões de terceiros como *amici curiae*, ambas as ADIs estão conclusas ao relator desde o início de 2023, sem que o STF tenha proferido qualquer decisão de mérito a respeito.

2.1.8. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113, 114 e 126

Alguns meses após a promulgação da Emenda nº 109, o Poder Executivo apresentou, em agosto de 2021, a PEC nº 23/2021, que viria a se tornar as Emendas Constitucionais nº 113 e 114.

Inicialmente, o motivo de uma só PEC ter gerado duas Emendas distintas foi a falta de consenso entre Câmara dos Deputados e Senado Federal, de modo que uma parte

⁴³ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Complementação de Voto (Ao Parecer de Plenário à PEC Nº 186, DE 2019), 3 mar. 2021. Brasília, 2021.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.804, Brasília, 19 abr. 2021. Brasília, 2021.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.805, Brasília, 19 abr. 2021. Brasília, 2021.

(incontroversa) foi aprovada primeiro, gerando a Emenda nº 113, e outra parte foi aprovada depois, após acordo entre as casas, gerando a Emenda nº 114⁴⁶.

Em seu cerne, a grande diferença da PEC nº 23/2021 foi a pretensão de alterar o modo de pagamento dos precatórios no Regime Geral (regido pelo artigo 100 da Constituição), ou seja, modificar o regime dos precatórios dos entes que estavam em dia com o seu pagamento, tal qual a União.

Essa pretensão se concretizou com a inclusão do artigo 107-A ao ADCT, segundo o qual o pagamento anual dos precatórios seria limitado ao valor pago em 2016⁴⁷, corrigido pelo IPCA-E⁴⁸, ficando postergado para o exercício seguinte o pagamento dos valores fora do “teto”.

Já a razão de ser da medida, segundo a justificativa do projeto⁴⁹, seria o crescente aumento do montante pago pela União a cada ano a título de precatórios, que, dentro da vigência do Regime Fiscal da Emenda Constitucional nº 95/2016 (“Teto de Gastos”), estaria inviabilizando a atividade estatal:

Isso porque, segundo as informações encaminhadas pelo Poder Judiciário para composição da próxima Lei Orçamentária, cerca de R\$90 bilhões deveriam ser direcionados para gastos com sentenças judiciais no Orçamento federal de 2022, o que representa um elevado comprometimento das despesas discricionárias e uma variação positiva de 143% se comparados com os montantes de 2018 [...]
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 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.

Nesse ímpeto⁵⁰ de reduzir as despesas da União com precatórios, a Emenda nº 114, em seu artigo 6º, instituiu uma comissão mista do Congresso Nacional para analisar atos, fatos e

⁴⁶ MARQUES, Ana Paula. OLIVEIRA, Patrícia. Promulgada Emenda Constitucional com novas regras para pagamento dos precatórios. Agência Senado, 16 dez. 2021.

⁴⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021.

⁴⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021.

⁴⁹ BRASIL. Poder Executivo. Ministério da Economia. Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021. Brasília, 2021.

⁵⁰ O então Ministro da Economia, Paulo Guedes, costumeiramente questionava a higidez do que chamava de “indústria dos precatórios”, criticando o aumento anual do valor pago pela União. Conforme se vê, por exemplo, em: RODRIGUES, Douglas. Guedes diz que o Brasil vai ser “destruído” pela “indústria de precatórios”. Poder 360. 8 dez. 2020.

políticas públicas “*com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União*”⁵¹.

Também foi incluída, na mesma linha tentada pela Emenda nº 62 (inclusive, no mesmo § 9º do artigo 100 da Constituição), a imposição de que, mediante *mera comunicação* da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente à dívida ativa inscrita do credor do precatório deveria ser transferido ao juízo responsável pela ação de cobrança.

A drástica redução da liquidez dos precatórios, decorrente do teto instaurado, fez com que fossem incluídas algumas disposições para contrabalancear esse impacto negativo: no § 3º do artigo 107-A do ADCT, incluiu-se a faculdade do credor de, mediante um deságio de 40%, receber o seu precatório já no exercício seguinte, e, no § 11 do artigo 100 da Constituição, foi prevista uma série de possibilidades distintas de uso — potestativo, conforme se extrai da expressão “*com auto aplicabilidade para a União*” — do precatório, quais sejam:

§ 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.

Também foi disposto, nos §§ 5º e 6º do artigo 107-A do ADCT, que os valores pagos para cumprir os §§ 11, 20 e 21 do artigo 100 da Constituição (isto é, respectivamente, usos alternativos dos precatórios, precatórios de 15% do orçamento total e amortização da dívida da União com outros entes públicos) estavam de fora tanto do teto criado pelas Emendas 113 e 144 quanto do “Teto de Gastos” criado pela Emenda Constitucional nº 95.

O artigo 3º da Emenda 113 modificou o índice de atualização monetária para a SELIC (que abarca atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora), ao passo que o prazo para inscrição do precatório no orçamento do ano seguinte também foi

⁵¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021.

reduzido de 1º de julho (data vigente desde 1967) para 2 de abril de cada ano, aumentando, por consequência, o “período de graça” em que não incidem juros moratórios nos valores do precatório.

Nesse sentido, para compatibilizar a mudança do índice para a SELIC (que abarca a mora) e o alargamento do período de graça (em que não há mora), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) atualizou a sua Resolução nº 303 para dispor, no artigo 21-A, § 5º, que incide apenas o IPCA-E no período de graça⁵².

Por fim, quanto ao Regime Especial, foi incluído o § 5º do artigo 101 do ADCT, por meio do qual limitou-se as possibilidades de destinação dos empréstimos previstos para pagamento de precatórios. Segundo a nova redação, tais empréstimos (previstos no artigo 101, § 2º, inciso III, do ADCT) somente poderiam ser destinados para pagamento dos Acordos Diretos com deságio de 40% (previstos no § 3º do artigo 107-A do ADCT).

Em dezembro de 2021 e janeiro de 2022, a constitucionalidade das Emendas foi questionada por meio de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a nº 7.047⁵³, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), e a nº 7.064⁵⁴, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Em julgamento virtual finalizado em 1º de dezembro de 2023[54], o STF entendeu — conforme se pormenorizará em tópico específico do presente trabalho — pela inconstitucionalidade de uma série de disposições, quais sejam: o teto anual de pagamento dos precatórios, com exceção do exercício de 2022, a compensação forçada instituída no § 9º do artigo 100, a instituição da Comissão Mista do Congresso Nacional e a destinação exclusiva dos empréstimos para pagamento dos Acordos Diretos.

Outras determinações do Supremo foram a interpretação conforme da expressão “com auto aplicabilidade para a União” do § 11º do artigo 100 (uma vez que a União deveria poder rejeitar o uso alternativo dos precatórios se não fosse do seu interesse) e o deferimento da abertura de crédito extra para o pagamento dos precatórios que estavam pendentes — impondo-se, inclusive, que os valores utilizados para o cumprimento das determinações do Acórdão não deveriam ser considerados para avaliar o cumprimento da meta de resultado primário do Novo Regime Fiscal Sustentável.

⁵² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 303, de 18 de Dezembro de 2019. Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2019.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.805, Brasília, 19 abr. 2021. Brasília, 2021.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.047, Brasília, 13 jan. 2022. Brasília, 2022.

A Emenda Constitucional nº 126, de 2022 (chamada, à época de sua tramitação de “PEC da Transição”⁵⁵) é a última emenda que fez alguma mudança relacionada aos precatórios. Contudo, a Emenda foi aprovada ainda na vigência do teto anual de precatórios, de modo que a sua modificação do artigo 107-A do ADCT — que tão somente alterava o índice de correção do teto⁵⁶ — veio a se tornar obsoleta a partir da decretação de inconstitucionalidade do teto.

2.2. ATUAL REGRAMENTO DOS PRECATÓRIOS.

Exposta toda a evolução histórica dos precatórios, desde as Ordenações até a Emenda Constitucional nº 126/2022, cabe consolidar o que está atualmente vigente na Constituição Federal a respeito do instituto, esmiuçando os principais dispositivos que regem o pagamento dos precatórios: o artigo 100 da parte permanente, focando principalmente no Regime Geral de pagamento, e os artigos 101 a 105 do ADCT, focando no Regime Especial.

Quanto ao Regime Geral, segundo o *caput* do artigo 100 da Constituição, os valores dos precatórios serão pagos exclusivamente na ordem cronológica de sua apresentação. Contudo, dentro de tal ordem de pagamento, o § 1º do artigo 100 impõe preferência aos precatórios alimentares — definidos no § 1º do artigo 100 como “*aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil*” — e o § 2º impõe preferência *maior* aos precatórios alimentares “*cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência*”.

Outrossim, os §§ 3º e 4º do artigo 100 tratam das Obrigações de Pequeno Valor (ou Requisições de Pequeno Valor), as quais, por possuírem valor inferior ao definido na lei de cada ente devedor (para a União, por exemplo, são 60 salários-mínimos, conforme artigo 17, § 1º da Lei nº 10.259/2001⁵⁷) são pagas em até 60 dias da sua entrega ao Tribunal, nos termos do artigo 535, § 3º, II, do Código de Processo Civil⁵⁸.

No § 5º do artigo 100, está instituído o prazo constitucional de inscrição dos precatórios em orçamento, qual seja, 2 de abril. Caso o precatório seja inscrito dentro do prazo, este será

⁵⁵ SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. Agência Câmara de Notícias, 21 dez. 2022.

⁵⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, 2001.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, 2015.

pago até o fim do exercício financeiro subsequente, ao passo que o precatório inscrito posteriormente será pago somente dois exercícios financeiros depois. Em ambas as hipóteses, não haverá a incidência de juros moratórios entre a data de inscrição em orçamento e o pagamento, chamado de “período de graça constitucional”, uma vez que (contanto que o precatório tenha sido pago dentro do exercício devido), não houve constituição de mora, nos termos da Súmula Vinculante nº 17⁵⁹ e do Tema 1.037 de Repercussão Geral⁶⁰ do Supremo Tribunal Federal.

O § 6º trata do Papel do Presidente do Tribunal no sequestro de valores para pagamento à eventual credor preterido, ao passo que o § 7º impõe a responsabilização, por meio de imputação de crime de responsabilidade, do Presidente do Tribunal que tentar frustrar a ordem regular de pagamento.

O § 8º veda o fracionamento do precatório para que uma parte seja paga mais celeremente por meio de RPV.

A próxima disposição vigente é o § 11 do artigo 100, no qual são elencados os possíveis usos alternativos dos precatórios, para os credores que não pretendem esperar o efetivo pagamento dos montantes inscritos em orçamento. São eles:

- I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutive 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.

O § 13 estabelece a possibilidade de que o precatório seja cedido a outrem, ao passo que o § 14 condiciona a produção de efeitos da cessão à comunicação ao Tribunal de origem e ao ente devedor.

O § 15 trata da possibilidade de lei complementar dispor sobre o Regime Especial de pagamento de precatórios, mas, até o momento, tal lei não foi editada, de modo que esse regime segue somente as disposições colocadas no ADCT.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 17. Diário de Justiça, Brasília, 3 out. 2003.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.037 de Repercussão Geral. Diário de Justiça, Brasília, 1º jul. 2020.

Segundo o § 16, a União pode assumir débitos de precatórios dos demais entes federados, ao passo que os §§ 17, 18 e 19 tratam de procedimentos de cálculo e monitoramento da parcela da receita corrente líquida comprometida por precatórios, com a possibilidade de financiar parte do valor se vier a se tornar muito exorbitante.

O § 20 possibilita o parcelamento de precatório cujo valor ultrapasse, por si só, 15% do valor total inscrito em orçamento para precatórios em determinado ano.

Encerrando o artigo 100 da Constituição, os seus §§ 21 e 22 tratam da possibilidade de os entes federativos amortizarem dívidas com precatórios.

Quanto ao Regime Especial, no ADCT, o artigo 101 estabelece que os Estados, Distrito Federal e Municípios que estavam com o pagamento de precatórios em mora em 25/03/2015 (data estabelecida na modulação de efeitos das ADIs nº 4.425 e 4.357⁶¹) devem quitar o seu passivo de precatórios até 31 de dezembro de 2029.

Para tal, ainda no *caput* do dispositivo, impõe-se que 1/12 (um doze avos) de valor calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida (RCL) de cada ente deve ser depositado mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local.

O § 1º do dispositivo define quais verbas compõem tal RCL e o § 2º estabelece que o passivo de precatórios seria pago com tal depósito de fração da RCL, acrescido de parte dos depósitos judiciais locais (incisos I e II), de empréstimos (inciso III) e dos valores de precatórios que estavam depositados desde 2009 sem serem sacados, resguardado o direito dos credores de expedi-los novamente (inciso IV).

No artigo 102, *caput* e § 1º, impõe-se que metade do valor arrecadado nos termos do artigo 101 deve ser direcionada ao pagamento cronológico dos precatórios, enquanto a outra metade deve ser utilizada para pagamento de acordos diretos com deságio de até 40%.

O § 2º do artigo 102 limita os precatórios “superpreferenciais” (alimentares devidos a maiores de 60 anos, doentes graves ou portadores de deficiência), impondo que, na vigência do Regime Especial, somente haverá observância da superpreferência em precatório de até cinco vezes o valor de uma RPV, sendo permitido, inclusive, o fracionamento do valor para que parte seja paga com prioridade e outra parte não.

O *caput* do artigo 103 impede o sequestro de valores dos entes federativos que estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal prevista no artigo 101, ao passo que o parágrafo único impede que entes em mora (cujo passivo de precatórios ultrapassa 70% da RCL) realizem desapropriações para finalidades distintas de “*necessidade pública nas áreas de saúde,*

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Modulação de Efeitos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357 (Julgamento ocorrido em 25 mar. 2015). Diário de Justiça, Brasília, 6 ago. 2015.

educação, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social".

O artigo 104 elenca as medidas a serem adotadas caso não haja a liberação tempestiva dos recursos para pagamento:

Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

I - o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente;

II - o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;

III - a União reterá os recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto;

IV - os Estados reterão os repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

IV - os Estados e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços reterão os repasses previstos, respectivamente, nos §§ 1º e 2º do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no § 2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias.

Por fim, o artigo 105 permite que os credores utilizem seus precatórios para compensar seus débitos inscritos até 25 de março de 2015 na dívida ativa dos Estados, DF e Municípios.

Deste modo, em síntese, atualmente, existem dois regimes de pagamento de precatórios: o Regime Geral e o Regime Especial.

No Regime Geral, os precatórios inscritos em orçamento até 2 de abril serão pagos até o fim do exercício seguinte e aqueles inscritos depois do prazo serão pagos em até dois exercícios depois.

Já no Regime Especial, o prazo para pagamento dos precatórios é indefinido⁶², dependendo de depósitos mensais dos entes de fração de sua RCL, os quais, somados a empréstimos e a parte dos depósitos judiciais daquele Estado, serão utilizados para o pagamento dos precatórios (metade na ordem cronológica comum e outra metade para aqueles credores que aceitarem receber um deságio de até 40%).

⁶² Em tese, deveria haver a quitação do passivo até 31 de dezembro de 2029. Contudo, como se percebe da evolução histórica do instituto, esse prazo final é reiteradamente prorrogado. Nos termos postos pelo Ministro Luiz Fux em seu voto no julgamento de 2013: “a moratória de hoje é o prenúncio da moratória de amanhã” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014, p. 114).

Não obstante o breve período de atraso no pagamento por decorrência das ECs 113 e 114, os precatórios da União, no Regime Geral, estão com o pagamento em dia em razão do crédito extraordinário autorizado pelo STF e liberado pela Medida Provisória nº 1.200/2023⁶³.

Em nível estadual e distrital, somente Alagoas, Amazonas, Espírito Santo e Pará estão no Regime Geral⁶⁴, de modo que 22 Estados e o Distrito Federal ainda estão com o pagamento de seus precatórios atrasado.

Em nível municipal, o cenário é mais otimista. Não há base de dados unificada, mas a consulta aos sites dos Tribunais de Justiça revela que somente os Estados do Acre⁶⁵, Amapá⁶⁶, Paraíba⁶⁷, Rio de Janeiro⁶⁸ e Sergipe⁶⁹ possuem mais municípios no Regime Especial do que no Regime Geral, de modo que pode se afirmar que a maior parte dos municípios está com o pagamento em dia.

2.3. PRINCÍPIOS JURÍDICOS ENVOLVIDOS NO INSTITUTO DOS PRECATÓRIOS.

Finalizando o estudo sobre os normativos vigentes a respeito de precatórios, discorre-se a respeito dos principais princípios e conceitos jurídicos extraídos do instituto.

Como visto no tópico 2.1.2, a inclusão dos precatórios no texto constitucional teve como finalidade maior a moralização dos pagamentos das dívidas do Estado⁷⁰. Assim, a moralidade administrativa é o princípio central do instituto, cuja inerente conexão com os princípios da impessoalidade e da igualdade se traduz no fato de que os pagamentos se dão na estrita ordem cronológica de sua inscrição, sem a possibilidade de se dar preferência ao pagamento de alguém em detrimento dos demais.

Nesse exato sentido, o Plenário do STF, à unanimidade, firmou o seguinte entendimento:

A exigência constitucional pertinente à expedição de precatório - com a conseqüente 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 jurídica⁷¹.

⁶³ TESOURO NACIONAL. Tesouro libera mais de R\$ 92 bilhões para pagamento de precatórios, 22 dez. 2023.

⁶⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pará volta ao regime geral para pagamento de precatórios, 2 jan. 2023.

⁶⁵ ACRE. Poder Judiciário do Estado do Acre. Secretaria de Precatórios.

⁶⁶ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Precatórios.

⁶⁷ PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Precatórios – Regimes de Pagamento.

⁶⁸ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relação de Municípios por Regime.

⁶⁹ SERGIPE. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Regime Especial de Precatórios.

⁷⁰ FAIM FILHO, 2017. Op cit., p. 29.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão dos Embargos de Declaração na Reclamação nº 3.220/CE (Julgamento ocorrido em 24 abr. 2008). Diário de Justiça, Brasília, 14 fev. 2013.

Especificamente quanto aos mencionados princípios da igualdade e isonomia, é relevante destacar que estes se revelam de duas maneiras distintas no que se refere aos precatórios. Entre os credores, esses princípios são demasiado presentes, uma vez que, nos termos do STF supra expostos, com exceção das específicas preferências — *em razão da natureza alimentar do crédito e em razão de idade avançada ou doença grave* —, todos estarão rigorosamente submetidos à mesma fila cronológica de pagamento, sem preferências injustos.

Na relação entre o credor e a Fazenda Pública, por sua vez, o princípio da isonomia se revela de maneira distinta, haja vista que, diante da clara discrepância de prerrogativas processuais entre o particular e o Estado, existe aparente desigualdade entre as partes envolvidas.

Contudo, sob a ótica da indispensabilidade da supremacia do interesse público sobre o interesse privado para o melhor funcionamento da sociedade⁷², o fato de que os precatórios envolvem o erário é tido como suficiente para justificar a discrepância de prerrogativas no âmbito da execução contra o Estado, afirmando o Ministro Fux, inclusive, que a previsibilidade orçamentária é “*uma das premissas pela qual o regime de precatórios é adotado*”. Nessa linha, leciona Leonardo Cunha a respeito das prerrogativas processuais do Estado:

Exatamente por atuar no processo em virtude da existência de interesse público, consulta ao próprio interesse público viabilizar o exercício dessa sua atividade no processo da melhor e mais ampla maneira possível, evitando-se condenações injustificáveis ou prejuízos incalculáveis para o Erário e, de resto, para toda a coletividade que seria beneficiada com serviços públicos custeados com tais recursos. Para que a Fazenda Pública possa, contudo, atuar da melhor e mais ampla maneira possível, é preciso que se lhe confirmem condições necessárias e suficientes tanto. Dentre as condições oferecidas, avultam as prerrogativas processuais, identificadas, por alguns, como privilégios. Não se trata, bem da verdade, de privilégios. Estes – os privilégios – consistem em vantagens sem fundamento, criando-se uma discriminação, com situações de desvantagens. As "vantagens" processuais conferidas à Fazenda Pública revestem o matiz de prerrogativas, pois contêm fundamento razoável, atendendo, efetivamente, ao princípio da igualdade, no sentido aristotélico de tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual⁷³.

Outrossim, a imposição do pagamento cronológico, vedados favores e predileções, também implica o fortalecimento da efetividade da jurisdição e da coisa julgada — afinal, no regime de precatórios, as ordens judiciais de pagamento serão obrigatoriamente cumpridas, independentemente de desejos pessoais dos integrantes da Administração. A respeito, o Plenário do STF se posicionou nos seguintes termos:

⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004, pag. 69.

⁷³ CUNHA, Leonardo C. *A Fazenda Pública em Juízo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024a, p. 115.

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)⁷⁴.

A proteção do direito de propriedade dos credores reside nas disposições que asseguram a devida atualização dos valores dos precatórios (com incidência de correção monetária e juros moratórios), uma vez que, nos termos expostos por Teori Zavascki, sendo a correção monetária mera “*reposição do crédito ao estado em que estava ao tempo em que deveria ter voltado ao patrimônio do credor*”, esta conseqüentemente “*exerce função de defesa do próprio direito de propriedade*”⁷⁵. Não obstante, nota-se que tais disposições estão em constante disputa, conforme se vê nos tópicos 3.2.4 e 3.3.4 do presente trabalho.

Portanto, o instituto do precatório representa uma articulação complexa de múltiplos princípios jurídicos, sendo que a correta aplicação desses princípios garante que os direitos dos credores sejam garantidos, que a autoridade do Poder Judiciário seja respeitada, que o Estado sem tratamento preferencial injusto e que haja previsibilidade e segurança jurídica tanto para os credores quanto para a administração pública.

3. A EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A segunda parte deste trabalho será dedicada a traçar o entendimento exposto pelo Supremo Tribunal Federal a respeito dos precatórios nos julgamentos das ADIs 4.357 e 4.425, em 2013, e das ADIs 7.047 e 7.064, em 2023, a fim de que, a partir da comparação entre os dois julgamentos, seja possível traçar paralelos e conclusões quanto à evolução do posicionamento da Suprema Corte.

3.1. POSSIBILIDADE DE ANALISAR A CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Em ambos os julgamentos que serão analisados neste trabalho, o STF deliberou a respeito da constitucionalidade de Emendas Constitucionais (as ECs 62, 113 e 114), razão por

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.356. Diário de Justiça, Brasília, 19 mai. 2011.

⁷⁵ ZAVASCKI, Teori A. Liquidação extrajudicial e correção monetária. In: Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, nova série, v.24, n. 57, 1985, p. 3.

que se faz uma breve digressão para tratar da possibilidade de se deliberar sobre a constitucionalidade de uma Emenda Constitucional.

Conforme leciona Luís Roberto Barroso, não há imposição de limites ao poder constituinte originário, pois, na condição de fato político de ruptura com uma ordem jurídica preexistente, o poder constituinte originário criará as normas constitucionais que reputar necessárias à satisfação das imposições de determinado momento histórico.

O poder constituinte reformador, por outro lado, não é tão amplo, pois além de ser inerentemente regido pelas normas impostas pelo poder constituinte originário, tem como função tão somente “*permitir a adaptação do texto constitucional a novos ambientes políticos e sociais, preservando-lhe a força normativa e impedindo que seja derrotado pela realidade*”⁷⁶.

Nessa ótica, Ingo Wolfgang Sarlet, com base nos pensamentos de John Rawls e Alexandre Pasqualini, leciona que os limites ao poder constituinte reformador objetivam “*preservar as decisões fundamentais do constituinte, evitando que uma reforma ampla e ilimitada possa desembocar na destruição da ordem constitucional*”⁷⁷.

Assim, na Constituição de 1988, os limites ao poder reformador foram elencados no artigo 60, categorizados doutrinariamente como limites *formais*, *circunstanciais* ou *materiais*.

A respeito dos limites formais, Sarlet e Brandão os definem como “*diversos rigores procedimentais que, inextensíveis ao processo legislativo ordinário, aplicam-se especificamente ao processo de emenda à Constituição*”⁷⁸, como a limitação dos agentes que podem fazer a proposta de emenda (incisos I, II e III do artigo 60) e o rito específico com quórum qualificado para sua aprovação (§ 2º do artigo 60).

Já os limites circunstanciais estão dispostos no § 1º do artigo 60, que veda emendas durante intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, uma vez que “*sendo a Constituição norma dotada de supremacia na ordem jurídica, as alterações em seu texto não devem se dar sob o calor de circunstâncias adversas, mas em períodos de estabilidade institucional*”⁷⁹.

Os limites materiais, por sua vez, estão elencados no § 4º do artigo 60. São eles:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

⁷⁶ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 102.

⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 130-131.

⁷⁸ SARLET, Ingo. W.; BRANDÃO, Rodrigo. Anotações ao art. 60 da CF. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L., et. al. Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2158.

⁷⁹ Ibidem.

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.⁸⁰

Nos termos de Sarlet e Brandão, tais matérias – denominadas de “cláusulas pétreas” – foram elencadas como limites ao poder reformador, pois constituem “*o cerne material de uma constituição, representando, pois, a sua própria Identidade*”, de modo que a sua preservação assegura “*uma certa permanência e estabilidade do sistema*”⁸¹.

Dessa maneira, a constitucionalidade de determinada Emenda Constitucional depende apenas de o poder reformado ser exercido em conformidade com tais limites (formal, circunstancial e material), cabendo ao STF exercer o controle de constitucionalidade de uma emenda tão somente sob essa estreita perspectiva, atribuindo-se certo grau de excepcionalidade à atribuição de inconstitucionalidade a uma Emenda Constitucional. A respeito da excepcionalidade desse controle jurisdicional, leciona Luís Roberto Barroso:

Ao exercer o controle sobre a atuação do poder reformador, o intérprete constitucional deve pautar-se por mecanismos tradicionais de autocontenção judicial e pelo princípio da presunção de constitucionalidade. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria qualificada de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. A declaração de inconstitucionalidade de uma emenda é possível, como se sabe, mas não fará parte da rotina da vida. Há duas razões relevantes e complementares pelas quais a interpretação das cláusulas pétreas deve ser feita sem alargamento do seu sentido e alcance: a) para não sufocar o espaço de conformação reservado à deliberação democrática, exacerbando a atuação contramajoritária do Judiciário; e b) para não *engessar* o texto constitucional, o que obrigaria à convocação repetida e desestabilizadora do poder constituinte originário⁸².

Portanto, nos julgamentos objetos do presente trabalho, o STF — em tese — realizou sua análise das ECs 62, 113 e 114 com o foco na observância dos limites formais, circunstanciais e materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte reformador, conforme será exposto nos tópicos a seguir.

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

⁸¹ SARLET, Ingo. W; BRANDÃO, Rodrigo., Op cit., p. 2159.

⁸² BARROSO, Luís Roberto. Op cit., p. 111.

3.2. O JULGAMENTO DAS ADIS 4.357 E 4.425 EM 2013

Como visto pormenorizadamente no tópico 2.1.6, fora promulgada, em 2009, a Emenda Constitucional nº 62, cuja maior inovação jurídica foi a criação do Regime Especial de pagamento de precatórios.

Assim, por meio das ADIs nº 4.357 e 4.425, foi questionada a constitucionalidade **(i)** da limitação da preferência de pagamento por idade àqueles que já tinham 60 anos na data de expedição do precatório e a limitação do valor dos precatórios “superpreferenciais” ao triplo das RPVs (artigo 100, § 2º, da CF), **(ii)** da compensação obrigatória e automática do precatório com eventuais débitos do credor (artigo 100, §§ 9º e 10, da CF), **(iii)** da utilização do índice oficial de remuneração da poupança (Taxa Referencial) para a atualização dos valores requisitados e da utilização dos mesmos índices para precatórios de natureza tributária e não-tributária (artigos 100, § 12, da CF e 97, § 1º, inciso II, e § 16, do ADCT), e **(iv)** da possibilidade de o Estado prorrogar por 15 anos o pagamento das sentenças judiciais transitadas em julgado. Outrossim, também foi questionada a **(vi)** constitucionalidade formal da emenda, cuja aprovação se deu em uma só noite, com duas sessões realizadas seguidamente⁸³.

O julgamento conjunto das ADIs se deu sob a relatoria do Ministro Ayres Britto, teve início em 16/06/2011 e só veio a terminar em 14/03/2013, com o resultado de procedência parcial das ADIs, nos termos do voto do Relator, quanto à inconstitucionalidade material, e nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, quanto à inconstitucionalidade formal⁸⁴.

3.2.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Como questões de procedimento legislativo fogem ao escopo do presente Trabalho, pontua-se apenas que, quanto à inconstitucionalidade formal da EC nº 62, esta foi rejeitada sob o entendimento de que, não apenas houve amplo debate acerca da matéria (que foi proposta em 2006 e aprovada somente em 2009), como também, no artigo 60, § 2º, da Constituição (que trata do rito de aprovação da emenda constitucional), impõe-se tão somente a aprovação “em dois turnos”, sem qualquer menção ao intervalo mínimo entre as sessões – diferentemente do que foi feito nos artigos 29 e 32 da CF, em que se exigiu um interstício mínimo entre as sessões de votação. A respeito, pontuou o Ministro Luiz Fux⁸⁵:

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem, p. 69.

Por esta razão é que, com a devida vênia do voto do eminente Min. Relator, não se mostra possível, a meu sentir, o recurso às técnicas de interpretação de conceitos jurídicos indeterminados para a exegese da expressão “dois turnos”. Ora, simplesmente não há qualquer indeterminação na definição do sentido e do alcance de tal cláusula, que somente exige a realização de duas etapas de discussão e de votação de proposta de Emenda à Constituição. E, do ponto de vista objetivo, tal exigência foi de fato satisfeita na aprovação da EC nº 62/09 no Senado Federal, ainda que realizados os dois turnos de modo sucessivo no mesmo dia [...]

Assim, ultrapassada a questão de vícios no rito de aprovação da EC 62, passa-se às deliberações feitas quanto ao seu conteúdo.

3.2.2. INCONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO DA SUPER PREFERÊNCIA SOMENTE ÀQUELES COM 60 ANOS NA DATA DE EXPEDIÇÃO

O primeiro dispositivo analisado no voto do Ministro Relator foi o § 2º do artigo 100 da CF, que estabeleceu⁸⁶:

§ 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.

Quanto ao dispositivo, a análise de sua constitucionalidade se dividiu em duas: avaliou-se se a limitação de que somente teriam preferência os precatórios daqueles que já tivessem 60 anos na data de expedição — excluindo aqueles que viessem a completar seis décadas de vida após o precatório já ter sido expedido — e avaliou-se a limitação de que somente teriam superpreferência os valores de até três vezes uma RPV (o citado § 3 diz respeito às RPVs).

Assim, o Ministro Ayres Britto julgou ser inconstitucional a limitação pela idade em que se expediu o precatório e julgou ser constitucional a limitação pelo valor. Segundo o Ministro, o Congresso Nacional, ao implementar o § 2º em referência, criou um benefício novo que não existia antes — *afinal, criou-se uma nova “superpreferência” dentro dos precatórios alimentares, que já eram preferenciais desde 1988*⁸⁷ — e, nesse processo, mostra-se perfeitamente razoável estabelecer um limite orçamentário a esse benefício, sem que isso vulnere a autoridade das decisões judiciais:

⁸⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2009.

⁸⁷ Vide tópico 2.1.4.

De logo ajuízo que apenas em parte merecem acolhida as contraditas. E assim me posiciono por entender que a emenda atacada, numa primeira análise, apenas criou um benefício para as pessoas idosas e aquelas portadoras de doença grave. Benefício que não existia anteriormente. Donde me parecer reverente aos princípios da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e da proporcionalidade a limitação dessa nova preferência ao triplo do fixado em lei como obrigação de pequeno valor. É dizer: o poder de reforma constitucional bem pode instituir um benefício (preferência entre os débitos já favorecidos) mais amplo (o pagamento integral, por exemplo)! Como também pode deixar de instituí-lo. E se é assim, incontroverso que pode fazê-lo por modo limitado, segundo a parêmia do “quem pode o mais pode menos”, aqui perfeitamente aplicável. Além disso, a quantia sobejante “será [paga] na ordem cronológica de apresentação do precatório”, respeitada, obviamente, a preferência do § 1º do art. 100, porque o alimentar é o que há de mais elementar. Em outras palavras, a quantia correspondente ao triplo da fixada em lei como obrigação de pequeno valor sai de uma lista preferencial de precatórios (a dos débitos de natureza alimentícia) para outra ainda mais favorecida. Só e só. Daí não se cogitar (pelo menos neste ponto) de vulneração à autoridade das decisões judiciais. Os débitos serão pagos integralmente, como seriam se não houvesse a norma do § 2º do art. 100 da Magna Carta⁸⁸.

Contudo, nessa mesma lógica, restringir o benefício para somente aqueles que tinham 60 anos na data de expedição deixa de ser razoável na visão do Ministro. Conforme pontuado em seu voto, a nobre razão de ser do benefício — agilizar o recebimento do crédito por aqueles de idade mais avançada, que estão sob mais risco de não receberem os valores em vida — acaba sendo desvirtuada com a limitação imposta, pois resulta na criação de situações injustas e anti-isonômicas:

Pergunto: o que justifica a prioridade conferida aos idosos e aos portadores de doença grave? Resposta: a necessidade do mais breve recebimento dos seus créditos, porque a passagem do tempo lhes ameaça mais fortemente de não poder sequer desfrutar dos seus direitos tardiamente concretizados. Realmente, por efeito da regra inserida na Magna Carta pela Emenda Constitucional nº 62/2009, uma pessoa de 60 (sessenta) anos que acabou de ter seu precatório expedido receberá parte de seu crédito antes de uma pessoa de 80 (oitenta) anos que espera há mais de duas décadas pelo adimplemento do seu crédito [...] Por isso que a providência correta, à luz do princípio isonômico, seria destinar a preferência a todos que (e à medida que) completem 60 (sessenta) anos de idade na pendência de pagamento de precatório de natureza alimentícia⁸⁹.

Tal visão a respeito do princípio da isonomia — segundo a qual se possibilita a criação de benefícios, desde que com uma finalidade aristotélica de tratar desigualmente na proporção de suas desigualdades⁹⁰ — encontra respaldo na jurisprudência e na doutrina, especialmente a

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014, Op. cit, pp. 32-33.

⁸⁹ Ibidem, p. 34.

⁹⁰ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*; tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 103.

partir do debate a respeito das cotas raciais⁹¹. Nesse sentido, leciona Alexandre de Moraes, acerca da criação de diferenciações sem afrontar a igualdade e a isonomia⁹²:

A Constituição Federal de 1988 adotou, como já visto anteriormente, o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, mostrando-nos que o tratamento desigual dos casos desiguais, à medida que se desigualam, é exigência do próprio conceito de Justiça, ou ainda, que o princípio da isonomia protege certas finalidades, o que, de resto, não é uma particularidade do tema em estudo, mas de todo o direito, que há de ser examinado sempre à luz da teleologia que o informa, somente sendo ferido quando não se encontra a serviço de uma finalidade própria, escolhida pelo direito.

Por essas razões, o § 2º do artigo 100 foi reputado constitucional, com exceção da expressão “*na data de expedição do precatório*”.

3.2.3. INCONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO FORÇADA

Na sequência, o Ministro Relator analisou a constitucionalidade da compensação obrigatória/forçada, incluída nos §§ 9º e 10. Nos termos desses dispositivos, depois de resolvida a fase da execução, a efetiva expedição do precatório só viria a ocorrer após intimação da Fazenda Pública para apresentar os débitos do credor, a fim de que fossem abatidos do valor a ser expedido.

Na visão do Ministro, a compensação forçada é inconstitucional por ferir o *devido processo legal*, a *isonomia*, a *separação de Poderes*, a *efetividade da jurisdição* e a *coisa julgada*.

Segundo o posicionamento do Relator, acompanhado pela maioria da Corte, considerando que, nos termos do § 10, basta a prestação de “informação” pela Fazenda Pública para ocorrer o abatimento dos débitos do credor – inscritos ou não em dívida ativa, a compensação obrigatória ofende o devido processo legal (artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição) ao não prever qualquer contraditório do particular.

Nesse sentido, o instituto se revela “*um acréscimo de prerrogativa processual do Estado, como se já fosse pouco a prerrogativa do regime em si do precatório*”⁹³ e, assim,

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Igualdade étnico-racial e políticas de cotas e compensação: jurisprudência do STF e bibliografia temática. Brasília, 2018.

⁹² MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 829.

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014, Op. cit, pp. 35.

desrespeita a isonomia. Afinal, conforme consignado no Voto do Relator, a compensação forçada não foi instituída para a situação inversa, em favor do particular:

Não é tudo, porque também me parece resultar preterido o princípio constitucional da isonomia. Explico. Exige-se do Poder Público, para o recebimento de valores em execução fiscal, a prova de que o Estado nada deve à contraparte privada? Claro que não! Ao cobrar o crédito de que é titular, a Fazenda Pública não é obrigada a compensá-lo com eventual débito dela (Fazenda Pública) em face do credor-contribuinte. Por conseguinte, revela-se, por mais um título, anti-isonômica a sistemática dos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição da República, incluídos pela Emenda Constitucional nº 62/2009⁹⁴.

Quanto às violações à Separação de Poderes (artigo 2º da CF), à efetividade da jurisdição (artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF) e à coisa julgada (artigo 5º, inciso XXXVI, da CF), essas são profundamente conectadas no que se refere à compensação forçada.

Isso porque, ao condicionar a expedição do precatório a uma manifestação de um órgão da Administração (a Fazenda Pública devedora, no caso), o Poder Judiciário se vê em uma posição de subordinação. De fato, na vigência dos §§ 9º e 10, a decisão transitada em julgado, obtida após longo trâmite processual com participação do Estado devedor, tem a produção de seus efeitos condicionada a uma manifestação de “informação” da Fazenda – que já dispõe de múltiplos outros mecanismos de cobrança de créditos, inclusive a possibilidade de penhorar o precatório expedido⁹⁵.

Conforme consignado no próprio Acórdão das ADIs nº 4.357 e 4.425, esse entendimento já havia sido manifestado pela unanimidade do Plenário do STF em julgamento ocorrido em 30/11/2006, referente à ADI nº 3.453-7/DF, no qual se reputou inconstitucional medida muitíssimo semelhante (só que instituída por meio de lei). Restou fixado naquele Acórdão:

4. O condicionamento do levantamento do que é devido por força de decisão judicial ou de autorização para o depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial, estabelecido pela norma questionada, agrava o que vem estatuído como dever da Fazenda Pública em face de obrigação que se tenha reconhecido judicialmente em razão e nas condições estabelecidas pelo Poder Judiciário, não se mesclando, confundindo ou, menos ainda, frustrando pela existência paralela de débitos de outra fonte e natureza que, eventualmente, o jurisdicionado tenha com a Fazenda Pública

5. Entendimento contrário avilta o princípio da separação de poderes e, a um só tempo, restringe o vigor e a eficácia das decisões judiciais ou da satisfação a elas devida⁹⁶.

⁹⁴ Ibidem, p. 40.

⁹⁵ Ibidem, p. 36-38.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.453-7/DF (Julgamento ocorrido em 30 nov. 2006). Diário de Justiça, Brasília, 16 mar. 2007, pp. 1-2.

Assim, visando reafirmar a jurisprudência da Corte e repelir às violações à Separação de Poderes, coisa julgada, efetividade da jurisdição e isonomia, foram declarados inconstitucionais o §§ 9º e 10º.

3.2.4. INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA REFERENCIAL E DA INDISTINÇÃO ENTRE PRECATÓRIOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS

O próximo dispositivo cuja constitucionalidade foi analisada foi o § 12, que dispunha:

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, 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 compensatórios⁹⁷.

Conforme apontado pelo Ministro Ayres Britto, o § 12 tratou de múltiplas questões referentes à atualização dos valores dos precatórios (período de correção, índices e a vedação de juros compensatórios), sendo que a maior parte dessas disposições meramente consolidou a jurisprudência da Suprema Corte. Contudo, dois trechos do § 12 foram reputados contrários à Constituição.

O primeiro foi a previsão de que a correção monetária se daria “*pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança*”, isto é, pela Taxa Referencial (TR)⁹⁸.

Isso, porque, desde o julgamento da ADI nº 493 em 1992, o STF entende que “*a taxa referencial não é índice de correção monetária*”, pois “*não constitui índice que reflita a variação do poder aquisitivo da moeda*”⁹⁹.

A jurisprudência do STF se consolidou no sentido de que o direito fundamental de propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da CF) implica necessariamente que a correção monetária dos débitos estatais reflita a inflação e demais variações cambiais, sob pena de enriquecimento ilícito¹⁰⁰, tendo esse entendimento sido ecoado pelo Ministro Ayres Britto em seu voto:

⁹⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2009

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014, Op. cit, pp. 41.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/DF (Julgamento ocorrido em 25 jun. 1992). Diário de Justiça, Brasília, 4 set. 1992, p. 1.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Recurso Extraordinário nº 870.947 (Tema 810 de Repercussão Geral) (Julgamento ocorrido em 20 set. 2017). Diário de Justiça, Brasília, 20 nov. 2017.

O que se conclui, portanto, é que o § 12 do art. 100 da Constituição acabou por artificializar o conceito de atualização monetária. Conceito que está ontologicamente associado à manutenção do valor real da moeda. Valor real que só se mantém pela aplicação de índice que reflita a desvalorização dessa moeda em determinado período. Ora, se a correção monetária dos valores inscritos em precatório deixa de corresponder à perda do poder aquisitivo da moeda, o direito reconhecido por sentença judicial transitada em julgado será satisfeito de forma excessiva ou, de revés, deficitária. Em ambas as hipóteses, com enriquecimento ilícito de uma das partes da relação jurídica¹⁰¹.

Nesse sentido, reputou-se que a correção monetária pela TR enfraquecia a coisa julgada, a efetividade da jurisdição e a separação de Poderes, uma vez que, ao se reduzir o valor real da indenização, a ordem judicial de pagamento enfraquecia-se com o passar do tempo¹⁰².

A outra disposição do § 12 que fora declarada inconstitucional foi a aplicação dos mesmos índices para todos os precatórios (“*independentemente de sua natureza*”), em razão do entendimento já previamente fixado pela Corte quanto à correção dos precatórios de natureza tributária.

Conforme expôs o Ministro Relator, já havia sido estabelecido pelo STF a necessidade de que o crédito tributário fosse atualizado da mesma forma que o débito, a fim de garantir a isonomia entre o particular e a Fazenda Pública. Assim, como o Estado cobra o débito tributário com a atualização pela taxa SELIC, o crédito tributário do particular, pago mediante precatório, também precisa ser atualizado pela SELIC:

[...] no julgamento do RE 453.740, esta nossa Corte julgou constitucional o art. 1º-F da Lei nº 9.494, em sua redação originária, porque o dispositivo legal se referia à específica condenação do Estado ao pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos. Aduziu o eminente relator, Ministro Gilmar Mendes, no que foi acompanhado pela maioria deste Supremo Tribunal, que a situação não era comparável aos juros incidentes sobre o crédito tributário. Isso porque, “o indébito tributário é resolvido por meio de compensação ou restituição, nos termos do § 4º do art. 39 da Lei nº 9.250, de 1995, que nos remete à taxa SELIC”. “Remunera-se do mesmo modo como se exige o pagamento”, asseverou Sua Excelência. [...] Daí porque tenho por inconstitucional, se não todo o § 12 do art. 100 da Constituição, pelo menos o fraseado “*independentemente de sua natureza*”, para que aos precatórios de natureza tributária se apliquem os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário¹⁰³.

Com essa fundamentação, partes do § 12 foram declaradas inconstitucionais.

¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014, Op. cit, p. 45.

¹⁰² Ibidem, pp. 44-46.

¹⁰³ Ibidem, p. 49.

3.2.5. INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO.

A parte final do voto condutor do julgamento dedicou-se à análise do Regime Especial de pagamento, estabelecido no § 15 do artigo 100 da parte permanente da CF e no artigo 97 do ADCT.

Conforme pormenorizado no tópico 2.1.6, o Regime Especial criado pela EC 62 permitiu que os entes em mora no pagamento de precatórios liquidassem sua dívida em pelo menos 15 anos, depositando anualmente uma fração do que estava atrasado, a qual seria dividida pela metade a fim de que 50% fossem utilizados para o pagamento cronológico e os outros 50% fossem empregados, a depender da vontade do ente devedor, em medidas alternativas de liquidação (leilões, acordos com deságio e pagamento em ordem crescente).

O Regime Especial foi duramente criticado no voto condutor do julgamento. Definidos como “*concebidos com menosprezo à própria ideia central do Estado Democrático de Direito como um regime que faz residir numa vontade normativa superior à do Estado o fundamento da submissão dele, Estado, a deveres e finalidades*”, os dispositivos que estabeleceram o regime foram declarados inconstitucionais por afrontarem as garantias de livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário (artigo 5º, inciso XXXV, da CF), do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da CF), da razoável duração do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, do CF), e a autoridade das decisões do Poder Judiciário (artigos 2º e 5º, inciso XXXVI)¹⁰⁴.

Acerca do tema, Leonardo da Cunha afirma que a confiança nas decisões do Poder Judiciário depende de se ter segurança de que o Estado respeitará a coisa julgada e cumprirá as legítimas expectativas dos particulares, ao passo que o Regime Especial criado pela EC 62 é incompatível com essa confiança¹⁰⁵.

É nesse sentido o voto do Ministro Ayres Britto, que afirma a necessidade de que, em um Estado Democrático de Direito, a vontade normativa da Constituição seja superior à vontade normativa do Estado, que se vê obrigado a respeitar os limites impostos constitucionalmente, incluindo a necessidade de cumprimento das sanções impostas pelo Poder Judiciário:

Com efeito, sem que se garanta ao particular um meio eficaz de reparação às lesões de seus direitos, notadamente àquelas perpetradas pelo Estado, o princípio em tela não passa de letra morta. E também é óbvio que por meio eficaz há de se entender a prolação e execução de sentença judicial, mediante um devido e célere processo legal. Daqui se desata a ilação de que o art. 97 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, acabou por subverter esses valores (Estado de Direito,

¹⁰⁴ Ibidem, p. 52.

¹⁰⁵ CUNHA, Leonardo C. Precatórios: Atual Regime Jurídico. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024b, pp.121-122.

devido processo legal, livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário, razoável duração do processo)¹⁰⁶.

No voto condutor, também há trecho dedicado a refutar a razão da instituição do Regime Especial. Conforme exposto pelo Relator, a despeito do “*alegado caos nas contas públicas que, supostamente, impedem os governantes de honrar as dívidas públicas para com os particulares*”, as informações prestadas pelos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais do Trabalho e Secretarias de Fazenda (estaduais e municipais) levaram o Ministro Ayres Britto à conclusão de que “*o mais das vezes, não falta dinheiro para o pagamento de precatórios*”, tratando-se principalmente de falta de compromisso e priorização orçamentária dos entes devedores¹⁰⁷.

3.2.6. DISPOSITIVO.

Deste modo, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Teori Zavascki, Dias Toffoli, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, as ADIs foram julgadas parcialmente procedentes, nos termos do voto do Ministro Ayres Britto, com a declaração da inconstitucionalidade da limitação dos precatórios superpreferenciais àqueles que já possuíam 60 anos na data de expedição, da compensação forçada dos débitos dos particulares, da atualização monetária pela TR e da falta de distinção entre os índices os precatórios tributários e não tributários, e do Regime Especial de pagamento.

3.3. O JULGAMENTO DAS ADIS 7.047 E 7.064 EM 2023.

Dez anos depois do julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, o STF, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, veio a analisar as ADIs 7.047 e 7.064, apresentadas contra as ECs 113 e 114. Como visto, a principal inovação das ECs 113 e 114 foi a criação de um teto anual de gastos com precatórios, inspirado no teto de gastos criado pela EC 95.

Especificamente, as ADIs questionaram **(i)** a criação de um teto anual de gastos com precatórios (artigos 107-A do ADCT), **(ii)** a instauração de nova compensação obrigatória de débitos com o precatório (artigo 100, § 9º da CF), **(iii)** a utilização da taxa SELIC para atualização monetária (artigo 3º da EC 113), **(iv)** a redução do prazo constitucional da inscrição dos precatórios em orçamento para 2 de abril (artigo 100, § 5º, da CF), **(v)** a criação de uma Comissão Mista para analisar quais as principais matérias responsáveis por gerar condenações judiciais do Estado (artigo 6º da EC 113), **(vi)** a aplicação dos efeitos das emendas para os

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014, Op. cit, pp. 53.

¹⁰⁷ Ibidem, pp. 57-60.

precatórios já expedidos em 2022 (artigo 5º da EC 113 e artigo 8º da EC 114) e (vii) a limitação da destinação dos empréstimos em favor dos entes no Regime Especial para pagamento tão somente de acordos direto com deságio (artigo 101, § 5º, do ADCT) ¹⁰⁸.

O julgamento das ADIs se deu em Sessão Virtual, iniciada em 27/11/2023 e encerrada em 30/11/2023, com o resultado de procedência parcial, nos termos do Ministro Relator, Luiz Fux, vencido parcialmente o Ministro André Mendonça.

3.3.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A inconstitucionalidade formal das ECs 113 e 114 foi levantada em razão de ter sido permitida a votação remota de parlamentares, a fim de compor o quórum qualificado, e de a PEC ter sido fatiada em duas, promulgando-se de pronto a parte “de comum acordo” e levando para revisão apenas os dispositivos modificados pelo Senado.

Entretanto, o STF rejeitou a tese da inconstitucionalidade formal, diante da inexistência, na Constituição, de vedação à votação remota ou à cisão da PEC conforme feita pelo Congresso, respaldando-se em sua jurisprudência de que “*trata-se de matéria interna corporis do Congresso Nacional que, como tal, não se submete ao exame judicial, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes*”¹⁰⁹.

3.3.2. INCONSTITUCIONALIDADE DO TETO ANUAL DE PRECATÓRIOS

Dessa forma, passando para análise das inconstitucionalidades materiais, o Ministro Luiz Fux — após digressão sobre o instituto do precatório e a possibilidade da revisão judicial de Emenda Constitucional — iniciou a fundamentação estabelecendo a relevância de, ao se avaliar a constitucionalidade de determinada emenda, ser considerado o “momento constitucional” de sua edição.

Citando autores de direito constitucional estrangeiros (Richard Albert e Bruce Ackerman), o Ministro Relator fixou a premissa de que a legitimidade de uma mudança constitucional depende de seu alinhamento ao clamor social existente na época de sua realização, sendo necessário, no caso concreto das ECs 113 e 114, levar-se em consideração os

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064 (Julgamento ocorrido em 1º dez. 2023). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2023.

¹⁰⁹ Ibidem, pp. 56-57.

“*momentos vividos pela sociedade brasileira nos últimos três anos*”, isto é, a pandemia mundial da Covid-19:

In casu, a avaliação do fenômeno temporal é determinante para a solução da controvérsia. A limitação no pagamento das dívidas públicas com a rolagem dos saldos remanescentes para o futuro pode se mostrar condizente com princípios constitucionais até o ponto em que vencido o momento excepcional que justificou a decisão.

Doutro tanto, a manutenção da regra em período que não mais a legitima tem como contrapartida a possibilidade de criação de uma cifra impagável pelo Estado em futuro breve, em completo prejuízo a direitos inicialmente sacrificados mas que, de maneira alguma, podem ser suprimidos¹¹⁰.

Nessa toada, descreveu-se o trâmite da PEC no Congresso, destacando a modificação de que os valores “economizados” com o teto anual de precatórios seriam destinados a medidas de saúde e de assistência social referentes à pandemia de Covid (como campanhas de vacinação e o programa “Auxílio Brasil”).

A partir disso, nos termos do Ministro Luiz Fux, a medida tornou-se um sopesamento entre os direitos individuais dos credores de precatórios e os direitos coletivos da população no cenário de pandemia. Afirmou:

Por um lado, foram sacrificados direitos individuais do cidadão titular de um crédito em face do poder público. Restaram abaladas sua legítima confiança nas instituições e mesmo agredido seu direito de ver atendidos os efeitos da coisa julgada que lhe foi favorável. Inobstante, os recursos financeiros desviados do atendimento a tais direitos restaram aproveitados em ações sociais e de saúde em momento em que o orçamento público viveu situação delicada decorrente de uma pandemia de proporções mundiais¹¹¹.

Deste modo, na mesma linha de entendimento que foi sendo firmada na época de pandemia – *foram citadas as ADIs 6.357 e 6.970, em que o STF respaldou flexibilizações da responsabilidade fiscal em razão da calamidade pública da pandemia* –, reputou-se que as ECs 113 e 114 foram legítimas no momento em que promulgadas (exercício de 2022), pois devidamente privilegiaram a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso I, da CF) os objetivos fundamentais de solidariedade, desenvolvimento, redução das desigualdades e promoção do bem de todos (artigo 2º da CF), o direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, e 196 da CF), o assistencialismo (artigos 6º e 203, inciso, VI, da CF), e a seguridade social (artigo 194 da CF)¹¹².

¹¹⁰ Ibidem. p. 75.

¹¹¹ Ibidem, p. 86.

¹¹² Ibidem, pp. 88-92.

Entretanto, com a mesma base teórica do “momento constitucional”, consignou-se no voto condutor que a legitimidade que existia no exercício de 2022 já não mais subsistia no exercício de 2023. Isso porque, ao mesmo tempo que os efeitos da Covid 19 e os gastos extraordinários com saúde pública diminuíram, as estimativas feitas pela OAB, pelo TCU e pela própria AGU evidenciaram o risco orçamentário que a limitação anual dos precatórios representava, decorrente do crescimento exponencial do passivo atrasado.

De fato, a OAB trouxe aos autos a estimativa de que o estoque atrasado de precatórios federais, em 2023, alcançava R\$ 56,89 bilhões, ao passo que o TCU, em seu Acórdão nº 1.476/2023, afirmou que tal estoque alcançaria 2% do PIB em 2027. A própria AGU juntou Nota Técnica segundo a qual, considerando “*o incremento dos custos de rolagem da dívida pública e os prêmios de risco nas contratações públicas*”, o custo total das ECs 113 e 114 pode ter chegado a R\$ 150 bilhões já em 2022¹¹³.

Outro fator temporal que retirou a legitimidade das emendas a partir de 2023 foi a mudança de um governo de direita para um governo de esquerda, somada à aprovação da EC 126 (chamada de “PEC de Transição”, que autorizou o aumento de R\$ 145 bilhões nos gastos sociais em 2023¹¹⁴). Segundo o Ministro Relator, “*o projeto do teto de gastos foi derrotado em eleições majoritárias realizadas em 2022*” e, assim, “*uma das justificativas para a adoção do limite para pagamento de precatórios (teto das despesas discricionárias) não mais vigora em nosso ordenamento*”¹¹⁵.

Assim, foi dada interpretação conforme a constituição ao *caput* do artigo 107-A do ADCT, para que seus efeitos operem somente no exercício de 2022, declarando-se inconstitucional os incisos II e III e os §§ 3º, 5º e 6º do referido artigo 107-A, uma vez que tratavam do que seria feito nos exercícios posteriores a 2022, bem como se determinou a quitação imediata do passivo acumulado em razão do teto dos precatórios.

A partir disso, foi consignado no voto condutor que, a partir de estimativas da Secretaria do Tesouro Nacional e da opinião da Doutora em Direito Econômico e Financeiro, Cristiane Coelho, havia espaço orçamentário para que o estoque de precatórios atrasados de 2022 (cerca de R\$ 95 bilhões) fosse pago em 2023¹¹⁶.

¹¹³ Ibidem, pp. 92-94.

¹¹⁴ SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. Agência Câmara de Notícias, 21 dez. 2022.

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2023, Op cit., p. 97.

¹¹⁶ “*Tal qual se verifica das projeções bimestrais realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é possível que na próxima estimativa o déficit primário esteja próximo dos R\$ 100 bilhões de reais, ou, aproximadamente, 1,1% 1,2% do PIB (“Ceron admite déficit primário em 2023, mas reforça busca por déficit zerado em 2024”, em Portal Jota de 13 de setembro de 2023). No mesmo portal jurídico, Cristiane Coelho, em coluna de opinião, compartilha de conclusão semelhante, a partir das informações fornecidas pelo Governo” (Ibidem, p. 98).*

Ocorre que, anteriormente ao julgamento, existia amplo debate de direito Financeiro quanto à classificação orçamentária dos precatórios, a fim de se chegar à melhor “saída” para o problema do passivo elevado.

Dessa forma, o Ministro Relator expôs os diferentes posicionamentos em prol da classificação dos precatórios ou como “dívida pública” ou como “despesa” e os diferentes impactos que tais classificações teriam, mas concluiu por não adentrar em tal problema de classificação. Fundamentando-se na ideia de minimalismo judicial de Cass Sunstein (professor norte-americano de direito constitucional, administrativo e ambiental), o Ministro afirmou que “*não pode ser papel da jurisdição constitucional restabelecer a classificação contábil das rubricas orçamentárias*”¹¹⁷.

Por outro lado, nos termos do condutor, é papel da jurisdição constitucional conferir efetividade às suas decisões, coadunando a quitação do estoque de precatórios com as regras de responsabilidade fiscal vigentes — especificamente o “Novo Regime Fiscal Sustentável”, aprovado pela Lei Complementar nº 200/2023 e conhecido como “novo arcabouço fiscal”.

Em razão disso, a fim de não comprometer as metas fiscais e o limite de endividamento, foi determinado que, inobstante a possibilidade de classificação orçamentária do pagamento a critério dos órgãos competentes, a quitação do estoque de precatórios não deveria ser considerada para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei Complementar nº 200/2023:

Nesses termos, é imperioso que seja realizado o pagamento imediato dos precatórios expedidos e não pagos já informados à União até 2 de abril de 2023, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentária em que for realizado o pagamento, sendo possível, porém, a sua classificação orçamentária e estatísticas fiscais, a critério dos órgãos competentes. Ademais, os pagamentos relativos exclusivamente ao passivo de precatórios ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 devem ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, afastando-se as consequências da discrepância entre despesas e receitas quando da satisfação dos referidos créditos. É dizer que as despesas primárias realizadas para cumprimento da decisão judicial posta nesta ação não devem ser alcançadas pelas limitações a que se refere a LC 200/23, nos moldes das exceções previstas na própria norma¹¹⁸.

Ainda a respeito da exequibilidade da decisão do STF no caso concreto, o Ministro fecha a questão orçamentária do voto atendendo ao pedido da União e autorizando a abertura de

¹¹⁷ Ibidem, pp. 99-106.

¹¹⁸ Ibidem, pp. 110-112.

créditos extraordinários para quitação do passivo de precatórios, nos termos do artigo 167, § 3º, da CF¹¹⁹, o que veio a ser feito pela Medida Provisória nº 1.200/2023¹²⁰.

3.3.3. INCONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO FORÇADA E DA APLICAÇÃO IRRESTRITA DAS MEDIDAS ALTERNATIVAS À UNIÃO.

Na sequência, foram analisados os argumentos acerca da inconstitucionalidade dos §§ 9º e 11, incluídos no artigo 100 da CF.

O § 9º dispunha que, antes do depósito do precatório em conta disponível ao credor, os valores correspondentes aos débitos inscritos em dívida ativa deveriam ser depositados em conta vinculada ao Juízo responsável pela ação de cobrança.

Ocorre que, conforme reconhecido pelo Ministro Luiz Fux em seu voto, essa disposição, na prática, meramente repete a compensação forçada incluída pela EC 62 e reputada inconstitucional pelo STF por violar a razoável duração do processo, a isonomia e a separação de Poderes. O § 9, portanto, revela-se igualmente inconstitucional:

Resumidamente, alega-se agressão à duração razoável do processo, visto que a parte poderá ser demandada a aguardar período maior para receber seu crédito; à isonomia, porquanto haveria cobrança executiva diferenciada para os titulares de créditos públicos, além da separação de poderes.

Ab initio, convém ressaltar que a redação do art. 100, § 9º, da CRFB, estabelecida pela Emenda 113/2021, contém a mesma ideia daquela declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes invocados [...]

Outrossim, considerando que a compensação compulsória não se mostra acorde com o Texto Constitucional, cabe a declaração de inconstitucionalidade do § 9º do art. 100, ressalvando-se as compensações que já tenham sido efetivadas com base nos §§ 9º e 11 do art. 100 da Constituição Federal¹²¹.

O §§ 11, por sua vez, estabeleceu a faculdade do credor de utilizar o seu precatório para outros fins que não o recebimento do dinheiro via depósito, nos 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;

¹¹⁹ Ibidem, p. 115.

¹²⁰ TESOURO NACIONAL. Tesouro libera mais de R\$ 92 bilhões para pagamento de precatórios, 22 dez. 2023.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2023, Op cit., p. 119 e 122.

- 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 petróleo¹²².

Reconhecendo a constitucionalidade das medidas alternativas elencadas para o uso dos precatórios, o Ministro Relator observou problema tão somente com o trecho que aduz “*com auto aplicabilidade para a União*”, dando interpretação conforme a Constituição ao dispositivo e afastando tal expressão.

Isso porque, para o Ministro, dentro de uma interpretação sistêmica, a razão de ser dessa “*cláusula totalmente potestativa*”, sob a qual “*inexiste qualquer possibilidade de a União estabelecer regras e limitações ao exercício do direito compensatório*”, era justamente a falta de liquidez dos precatórios como consequência do teto anual estabelecido pelas emendas, de forma que o fundamento jurídico de sua existência deixou de existir. Ou seja, como a prerrogativa irrestrita visava remediar a perda de liquidez decorrente do teto, sua manutenção face à declaração de inconstitucionalidade do limite de gastos implicaria um novo desequilíbrio, agora em desfavor do Estado¹²³.

Assim, a expressão “*com auto aplicabilidade para a União*” foi “*afastada*”, a fim de resguardar a possibilidade de que o ente federal pudesse regulamentar de que maneira tais usos alternativos podem ser exercidos — o que foi feito por meio do Decreto nº 11.249/2022¹²⁴.

3.3.4. CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA SELIC

A próxima disposição analisada foi o artigo 3º da EC 113, por meio da qual se estabeleceu que os índices de correção monetária, remuneração do capital e compensação da mora passariam a ser a taxa SELIC, acumulada mensalmente.

Como exposto no voto condutor do Acórdão, a fundamentação empregada para se questionar a utilização da taxa SELIC foi a mesma que se utilizou para questionar a TR no julgamento das ADIs 4.357 e 4.425: o argumento de que o índice não representa a verdadeira variação cambial da moeda. Entretanto, a argumentação não foi acolhida pela Corte e a mudança foi reputada constitucional.

¹²² BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021.

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2023, Op cit., p. 121-122.

¹²⁴ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.249, de 9 de Novembro de 2022. Brasília, 2022.

Após elogiar o ímpeto de tornar mais praticável a atualização dos precatórios (ao se unificar a correção e os juros moratórios em um só índice), o Ministro Luiz Fux afirmou que, diferentemente da TR, a SELIC é um índice apto a representar a perda de valor a moeda, citando outros julgamentos do STF nesse sentido e o fato de que esse é o índice utilizado para ambos os créditos e débitos tributários desde 1995 — sendo sua legitimidade, portanto, reconhecida no ordenamento pátrio. Também se apontou a independência do Banco Central e o elevado índice da SELIC em 2023, que foi maior do que o índice anterior (o IPCA-E), como indicadores de que a mudança não é inerentemente mais favorável para a Fazenda Pública¹²⁵.

3.3.5. CONSTITUCIONALIDADE DA REDUÇÃO DO PRAZO CONSTITUCIONAL DE INSCRIÇÃO EM ORÇAMENTO

Na sequência, a redução do prazo constitucional para inscrição em orçamento dos precatórios, advinda da modificação do § 5º do artigo 100 da CF, foi de 1º de julho para 2 de abril de cada ano.

Essa mudança é significativa, pois alaga o “período de graça”, compreendido como o interstício entre a inscrição do precatório em orçamento e o seu efetivo pagamento, no qual não há incidência de juros de mora¹²⁶. Como consequência, o valor efetivamente depositado será menor, uma vez que, em razão de o período de graça ter sido estendido em três meses, serão três meses a menos de incidência de juros de mora.

Isso se confirma pela adaptação da Resolução nº 303 do CNJ (que dispõe sobre os procedimentos operacionais dos precatórios), que passou a dispor expressamente, em seu artigo 21-A, § 5º, que, após as modificações das ECs 113 e 114, somente incide o IPCA-E no período de graça, justamente diante da inexistência de mora nesse interim¹²⁷.

Tal redução do período de incidência dos juros de mora foi reconhecida no voto condutor, mas o Ministro Luiz Fux reputou como “consubstanciadas” as justificativas para a mudança da data e afirmou a constitucionalidade da alteração¹²⁸:

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2023, Op cit., pp. 122-136.

¹²⁶ CUNHA, Leonardo C. *Precatórios: Atual Regime Jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024b, p. 91.

¹²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 303, de 18 de Dezembro de 2019. *Diário de Justiça*, Brasília, 19 dez. 2019.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2023, Op cit., p. 139.

É fato que a mudança promoveu um aumento no prazo do chamado “período de graça” para o pagamento da dívida. No entanto, há justificativas consubstanciadas nos princípios da gestão fiscal responsável que permitem reconhecer a proporcionalidade e a razoabilidade da alteração.

Como exposto pelo Ministro, nos termos do artigo 35 do ADCT, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser apresentada até 15 de abril. Nesse contexto, o prazo anterior de 1º de julho forçava que a LDO fosse elaborada sem a noção completa dos precatórios que constariam no orçamento do ano seguinte, haja vista a possibilidade de inscrição dos débitos entre 16 de abril e 1º de julho. Tal situação “*desconsiderava uma das premissas pela qual o regime de precatórios é adotado: permitir ao gestor público previsibilidade dos dispêndios, de modo a equalizar a dívida pública*”¹²⁹.

Assim, como a mudança de prazo torna “*mais realista a perspectiva de equacionamento da dívida que constará da lei orçamentária*”¹³⁰, foram rejeitados os argumentos contra a alteração do § 5 do artigo 100.

3.3.6. INCONSTITUCIONALIDADE DA COMISSÃO MISTA DE ANÁLISE ANALÍTICA.

A EC 114 ainda previa, em seu artigo 6º, a criação, pelo Congresso Nacional, de uma Comissão Mista para “*exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União*”, análise, esta, que seria encaminhada para os presidentes do STJ e STF “*para a adoção de medidas de sua competência*”.¹³¹

A medida foi reputada inconstitucional, pois, além de já ser desempenhada pela AGU e pelos Tribunais de Justiça, “*submeter a condenação judicial ao escrutínio de uma Comissão formada no âmbito do Poder Legislativo parece modificar o eixo de sustentação do sistema de separação de poderes*”¹³².

¹²⁹ Ibidem, pp. 136-139.

¹³⁰ Ibidem, p. 139.

¹³¹ Ibidem, pp. 139-140.

¹³² Ibidem, p. 142.

3.3.7. CONSTITUCIONALIDADE DAS DATAS DE ENTRADA EM VIGOR DAS MEDIDAS.

Os dispositivos que estabeleciam a entrada em vigor das disposições das emendas também foram questionados (artigo 5º da EC 113 e artigo 8º da EC 114). O problema seria a determinação, em detrimento dos princípios da irretroatividade e da segurança jurídica, de que as normas alcançassem os requisitos já expedidos para inclusão no orçamento de 2022.

Contudo, segundo o Ministro, não haveria violação à irretroatividade no caso concreto. Após expor o entendimento do STF de que a cobrança da condenação judicial se divide em um momento de natureza jurisdicional (referente à ação judicial) e em outro momento de natureza administrativa (referente ao encaminhamento do ofício requisitório ao Poder Executivo para inclusão em orçamento), a conclusão foi de que “*a aplicação da nova legislação dá-se após o encerramento da fase judicial do procedimento e antes do início da fase administrativa*”, sem nenhum efeito retroativo, portanto¹³³.

3.3.8. INCONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO DA DESTINAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS NO REGIME ESPECIAL.

Não obstante o foco principal nos precatórios do Regime Geral, a EC 113 também trouxe mudanças em relação ao Regime Especial, limitando, no § 5º do artigo 101 do ADCT, a destinação dos empréstimos tomados para fins de quitação dos precatórios atrasados.

Dentro da dinâmica do Regime Especial, em que os entes em atraso devem quitar os seus precatórios atrasados com parte sendo paga na ordem cronológica e outra parte mediante mecanismos alternativos — como acordos direto com deságio ou leilões —, o artigo 101, § 2º, inciso III, do ADCT permite a tomada de empréstimos para viabilizar tal quitação dentro do prazo.

Entretanto, nos termos do § 5º incluído pela EC 113, tais empréstimos somente poderiam ser empregados para o pagamento dos acordos com deságio de 40%, excluindo as demais formas de pagamento — principalmente a modalidade de pagamento integral (sem deságio) em ordem cronológica.

¹³³ Ibidem, p. 143-144.

Justamente por criar a possibilidade de que somente haja recursos para o pagamento dos precatórios com desconto, é que a disposição foi julgada inconstitucional. Conforme expôs o Ministro Relator:

Nesse sentido, a possibilidade aventada na inicial é a de que sobejem recursos para o pagamento de precatórios sob a forma de acordo com deságio e falte dinheiro para a quitação de débitos na modalidade usual, qual seja, em espécie pela ordem cronológica de apresentação e em respeito às preferências constitucionais. Como asseverado pela Procuradoria-Geral da República em sua manifestação (fls. 79): “É como se o Estado dissesse ao credor que, para pagamento com deságio de 40%, há dinheiro disponível, mas não há para pagamento integral”.

Nesse sentido salta aos olhos a inconstitucionalidade da disposição. Ao privilegiar determinada modalidade de quitação de dívida, o art. 101, § 5º do ADCT prejudica todas as outras opções, inclusive aquela que ontologicamente decorre do regime de precatórios que é o pagamento em dinheiro na ordem de antiguidade da dívida e respeitadas as preferências constitucionais¹³⁴.

Percebe-se que o Ministro Relator não citou expressamente qual era o princípio constitucional que estaria sendo violado pela disposição, mas, de sua argumentação, entende-se que o vício de constitucionalidade reside na afronta ao princípio da igualdade e da isonomia entre os credores, conforme sintetizados pelo Ministro André Mendonça ao acompanhar o Ministro Relator quanto a esse ponto:

No entanto, ao instituir condicionamento adicional, cingindo essa hipótese de obtenção de recursos adicionais para o regime especial de pagamento apenas aos acordos diretos com o credor da Fazenda Pública, o qual pressupõe deságio de 40%, o art. 101, § 5º, do ADCT, incluído pela EC nº 113, de 2021, mostra-se nitidamente inconstitucional. Isso porque, tratando-se de rendas adicionais aos recursos orçamentários próprios da unidade federada inserida no regime especial, não vislumbro qualquer motivação idônea sob a perspectiva constitucional para referida opção, em prejuízo de todas as demais. Com efeito, nos termos do art. 60, §4º, inc. IV, da Constituição, ocorre nessa hipótese patente violação ao princípio da igualdade em sua acepção formal. Dessa maneira, a conclusão inexorável é àquela apresentada pelo e. Ministro Luiz Fux¹³⁵.

3.3.9. DISPOSITIVO

Deste modo, vencido parcialmente o Ministro André Mendonça e nos termos do voto do Ministro Relator, Luiz Fux, as ADIs foram julgadas parcialmente procedentes e declarados inconstitucionais o teto anual de precatórios a partir de 2023 — ordenando a imediata quitação dos precatórios postergados e deferindo a abertura de créditos extraordinários para tal —, a

¹³⁴ Ibidem, p. 149.

¹³⁵ Ibidem, p. 240.

compensação forçada, a criação de Comissão Mista analítica e a limitação da destinação dos empréstimos no Regime Especial. Outrossim, o teto anual foi considerado constitucional tão somente no regime de 2022, bem como a atualização monetária pela taxa SELIC, a redução do prazo para inscrição do precatório em orçamento e as datas de entrada em vigor das emendas.

3.4. COMPARAÇÃO ENTRE OS JULGAMENTOS

Expostos os fundamentos e as conclusões do STF nos julgamentos e das ADIs 4.357 e 4.425 e ADIs 7.047 e 7.064, passa-se a comparar ambos os Acórdãos no que for pertinente, a fim de se extrair as mudanças e as consolidações de entendimento que ocorreram no íterim de 10 anos entre os precedentes.

3.4.1. ISONOMIA E CRITÉRIOS DE PREFERÊNCIA

Em ambos os julgamentos, a Suprema Corte expôs um posicionamento coeso a respeito da isonomia entre os credores de precatórios ao analisar critérios de preferência no pagamento.

No julgamento da EC 62, simultaneamente se reputou constitucional a criação da “superpreferência” de pagamento, referente aos precatórios alimentares devidos a pessoas maiores de 60 anos ou portadores de doença grave, e declarou-se inconstitucional a limitação da superpreferência por idade somente àqueles que já tinham 60 anos na data de expedição do precatório.

No julgamento das ECs 113 e 114, por sua vez, foi reputada inconstitucional a limitação de que os empréstimos tomados pelos entes no Regime Especial somente pudessem ser destinados ao pagamento de precatórios com deságio.

Como visto nos tópicos 3.2.2 e 3.3.8, a razão de ser das respectivas inconstitucionalidades foi a afronta aos princípios da isonomia e da igualdade, decorrente do favorecimento de determinados credores com base em critérios injustos. A respeito, Alexandre de Moraes ensina que a (in)justiça de critérios de favorecimento criados no ordenamento pode ser constatada a partir de uma análise da finalidade por trás da criação dessas preferências:

A Constituição Federal de 1988 adotou, como já visto anteriormente, o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, mostrando-nos que o tratamento desigual dos casos desiguais, à medida que se desigualam, é exigência do próprio conceito de Justiça, ou ainda, que o princípio da isonomia protege certas finalidades, o que, de resto, não é uma particularidade do tema em estudo, mas de todo o direito, que há de ser examinado sempre à luz da

teleologia que o informa, somente sendo ferido quando não se encontra a serviço de uma finalidade própria, escolhida pelo direito¹³⁶.

Tal análise teleológica foi feita em ambos os casos. Nas ADIs 4.357 e 4.425, o Ministro Relator julgou que, sendo a finalidade da superpreferência por idade a remediação do (recorrente) problema de que a demora no pagamento de precatórios implica o não recebimento do valor em vida, não faz sentido a exclusão desse benefício àqueles que venham a completar 60 anos com o precatório já expedido. Isto é, dentro de uma análise teleológica, a limitação não se sustentou:

Pergunto: o que justifica a prioridade conferida aos idosos e aos portadores de doença grave? Resposta: a necessidade do mais breve recebimento dos seus créditos, porque a passagem do tempo lhes ameaça mais fortemente de não poder sequer desfrutar dos seus direitos tardiamente concretizados. Realmente, por efeito da regra inserida na Magna Carta pela Emenda Constitucional nº 62/2009, uma pessoa de 60 (sessenta) anos que acabou de ter seu precatório expedido receberá parte de seu crédito antes de uma pessoa de 80 (oitenta) anos que espera há mais de duas décadas pelo adimplemento do seu crédito [...] Por isso que a providência correta, à luz do princípio isonômico, seria destinar a preferência a todos que (e à medida que) completem 60 (sessenta) anos de idade na pendência de pagamento de precatório de natureza alimentícia¹³⁷.

Nas ADIs 7.047 e 7.064, não apenas houve a afirmação expressa do Ministro André Mendonça de que “*não vislumbro qualquer motivação idônea sob a perspectiva constitucional para referida opção, em prejuízo de todas as demais*”¹³⁸, como o Ministro Relator apontou a clara contradição entre haver orçamento para precatórios com deságio ao mesmo tempo que se afirma inexistir verba para precatórios com pagamento integral¹³⁹. Tal qual o julgamento de dez anos antes, a finalidade almejada com a nova distinção entre credores foi o motivo para que se considerasse o critério uma afronta à isonomia e, conseqüentemente, inconstitucional.

Deste modo, a primeira conclusão que se extrai a partir da comparação entre os dois julgamentos é a manutenção do entendimento do STF quanto ao método de constatação da inconstitucionalidade de um determinado critério preferencial: a afronta à isonomia e à igualdade, na visão do Supremo, deve ser feita com base na finalidade pretendida com a nova preferência.

¹³⁶ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 829.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014, p. 34.

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064 (Julgamento ocorrido em 1º dez. 2023). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2023, p. 240.

¹³⁹ Ibidem, p. 149.

3.4.2. DIREITO DE PROPRIEDADE, ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E PRAZO CONSTITUCIONAL

O direito de propriedade, expressado por meio da atualização monetária dos valores devidos pelo Estado, também foi analisado em ambos os julgamentos.

Na análise da EC 62, a modificação do índice de correção monetária para a TR foi reputada inconstitucional por não refletir adequadamente a inflação, uma vez que, nos termos do Ministro Luiz Fux em seu voto-vista, “*deixar de atualizar valores pecuniários ou atualizá-los segundo critérios evidentemente incapazes de capturar o fenômeno inflacionário representa aniquilar o direito propriedade em seu núcleo essencial*”¹⁴⁰.

Outrossim, ao reputar igualmente inconstitucional a aplicação dos mesmos juros moratórios para precatórios “*de qualquer natureza*”, o Ministro Relator assim o fez em razão de os precatórios de natureza tributária serem atualizados com a taxa SELIC, em prol da isonomia com a Fazenda Pública, que atualiza seus créditos com esse índice, nos termos do § 4º do artigo 39 da Lei nº 9.250¹⁴¹.

Comparando os julgamentos, pode-se chegar à conclusão de que a expressa ratificação, em 2013, da SELIC como índice de atualização para precatórios tributários (isto é, sem qualquer ressalva contrária ao índice nos votos proferidos) já indicava a antecipação do entendimento quanto à constitucionalidade da taxa SELIC em 2023. Afinal, segundo o Ministro Relator das ADIs 7.047 e 7.064:

Inicialmente deve-se repisar que desde 1995 a taxa SELIC é o índice utilizado para a atualização de valores devidos tanto pela Fazenda quanto pelo contribuinte na relações jurídico-tributárias. Sua legitimidade é reconhecida pela uníssona jurisprudência dos tribunais pátrios, estando sua aplicação pontificada na já vetusta Súmula 199, de minha relatoria, ainda quando judicava junto ao Superior Tribunal de Justiça¹⁴².

De todo modo, o fato de que os autores das ADIs 7.047 e 7.064 não obtiveram sucesso em reverter o índice de correção para o IPCA-E (como fora feito nas ADIs 4.357 e 4.425) não representa, por si só, uma mudança no entendimento do STF. Isso se deve ao fato de que a razão de a TR ter sido rejeitada — a capacidade do índice de refletir a desvalorização da moeda —

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014, p. 98.

¹⁴¹ Ibidem, p. 49.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064 (Julgamento ocorrido em 1º dez. 2023). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2023, pp. 134-135.

foi levada em consideração pelo Supremo, que considerou a SELIC constitucional justamente por conseguir representar a variação da inflação adequadamente:

Noutro tanto, tenho que a alegada dissonância entre os índices de inflação e o valor percentual da taxa SELIC não corresponde exatamente à realidade. Inobstante a SELIC seja efetivamente fixada pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, fato é que suas bases estão diretamente relacionadas aos pilares econômicos do país. [...] Ademais, a correlação entre a taxa de juros da economia e a inflação é extremamente próxima. Basta ver que um dos indicadores para que o índice se mova para mais ou para menos é justamente a projeção da inflação para os períodos subsequentes. Não há desproporcionalidade entre uma grandeza e outra como argumentam as entidades autoras, mas sim, relação direta e imediata¹⁴³.

Entretanto, a comparação feita no Voto Conductor em prol da SELIC não parece refletir o cenário completo.

Com efeito, o Ministro Relator fez uma defesa de que a SELIC não necessariamente é pior do que o índice anterior (IPCA), com base na constatação de que, “*no exercício de 2023, vg, a remuneração dos investimentos pela SELIC mostrou-se bem mais vantajosa do que caso o índice utilizado fosse o IPCA*”¹⁴⁴. Ocorre que a SELIC compreende correção monetária e juros moratórios simultaneamente, ao passo que o IPCA reflete somente a correção monetária (sendo aplicado conjuntamente com outro índice de juros moratórios)¹⁴⁵, sendo perfeitamente plausível, portanto, que, mesmo o IPCA sendo menor do que a SELIC, o regime anterior fosse mais favorável, haja vista a incidência de outro índice de juros moratórios além da correção¹⁴⁶.

Também pode se perceber certo desprestígio do direito de propriedade no que se refere à redução do prazo constitucional de inscrição dos precatórios em orçamento.

Conforme pormenorizado no tópico 3.3.5, a redução do prazo de 1º de julho para 2 de abril implica a redução de 3 meses de incidência de juros moratórios na atualização do montante a ser depositado do precatório, pois houve um alargamento do chamado “período de graça constitucional”. Essa diminuição do período de incidência de juros foi expressamente reconhecida pelo STF ao analisar as ECs 113 e 114, mas o direito à correção monetária integral foi expressamente preterido em favor da previsibilidade orçamentária do Estado:

É fato que a mudança promoveu um aumento no prazo do chamado “período de graça” para o pagamento da dívida. No entanto, há justificativas consubstanciadas nos

¹⁴³ Ibidem, p. 135.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 135.

¹⁴⁵ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Manual de orientação de procedimentos para os cálculos na Justiça Federal. Brasília, 2022.

¹⁴⁶ É o que conclui a estimativa elaborada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) em sua petição de ingresso como *amicus curiae* (FIRJAN. Pedido de ingresso como *amicus curiae* (Peça nº 200 da ADI 7.064), Brasília, 2 jun. 2022).

princípios da gestão fiscal responsável que permitem reconhecer a proporcionalidade e a razoabilidade da alteração¹⁴⁷.

Portanto, inobstante a manutenção da declaração de posicionamento em prol da defesa do direito à propriedade, nota-se uma redução de sua importância para o Supremo no julgado de 2023, haja vista que foi admitido índice de atualização que, ao final, resulta na redução do valor total recebido quando comparado com o índice anterior e, além disso, admitiu-se o alargamento do período de graça constitucional em prol da previsibilidade orçamentária estatal.

3.4.3. COMPENSAÇÃO FORÇADA E DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER JUDICIÁRIO.

A constatação possivelmente mais evidente a ser feita é o fato de que, em ambas as oportunidades, o STF foi instado a analisar o mesmo instituto: a compensação forçada dos precatórios.

Em que pese a redação não ser idêntica, tanto a EC 62 quanto as ECs 113 e 114 incluíram no artigo 100 da CF a disposição de que o efetivo recebimento dos valores do precatório dependia de um abatimento prévio de eventuais débitos do credor para com o Estado. Ocorre que, tanto a repetição do instituto quanto as diferenças sutis na redação dos dispositivos revelam uma tentativa de diálogo institucional entre Legislativo e Judiciário.

A compensação já havia sido tentada pelo Poder Legislativo previamente, por meio da Lei nº 11.033/2004, cujo artigo 19 condicionava o levantamento do precatório à “*apresentação ao juízo de certidão negativa de tributos federais, estaduais, municipais, bem como certidão de regularidade para com a Seguridade Social, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS e a Dívida Ativa da União*” e, ainda, à oitiva prévia da Fazenda¹⁴⁸.

Em julgamento ocorrido em 30/11/2006, o STF julgou procedente a ADI nº 3.453-7 para declarar tal artigo 19 inconstitucional por violar a efetividade da jurisdição ao impor novos requisitos ao levantamento de precatórios, alheios aos dispostos no texto constitucional¹⁴⁹.

Alguns anos depois, o Congresso Nacional reinseriu a compensação forçada no ordenamento por meio da EC 62, em aparente resposta ao julgamento da ADI nº 3.453-7 — afinal, agora a compensação forçada se mostrava um requisito constitucional, superando em tese o problema de inconstitucionalidade afirmado pelo STF. Nos termos da emenda, para se

¹⁴⁷ Ibidem, p. 139.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.453-7/DF (Julgamento ocorrido em 30 nov. 2006). Diário de Justiça, Brasília, 16 mar. 2007, pp. 4-5.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 2.

expedir o precatório, a Fazenda Pública deveria ser ouvida e, do total devido, deveria ser abatido o “*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*”¹⁵⁰.

Apesar do aparente saneamento dos problemas apontados na ADI nº 3.453-7, novamente a disposição foi julgada inconstitucional no julgamento das ADIs nº 4.357 e 4.425, sob o entendimento de que a disposição frustraria a efetividade da coisa julgada e, em maior extensão, do Poder Judiciário, pois condicionava a execução de sentença transitada em julgado à manifestação da Fazenda e, ainda, que seria uma prerrogativa desproporcional em favor do Estado, violando o princípio da isonomia¹⁵¹.

Mais uma vez, a compensação foi reinserida por meio das ECs 113 e 114, com a intenção de corrigir os defeitos de inconstitucionalidade. Não haveria mais afronta à efetividade das decisões judiciais, uma vez que a expedição e o pagamento dos precatórios não estavam mais condicionados à compensação e, tão somente, os valores correspondentes a débitos do credor seriam depositados à disposição do Juízo competente, a quem caberia decidir sobre sua destinação.

Essa pretensão de corrigir os defeitos previamente apontados pelo STF foi, inclusive, expressamente afirmada na exposição de motivos que acompanhou a PEC 23/2021:

O novo § 9º do art. 100 da proposta, por sua vez, na tentativa de mitigar os efeitos financeiros do pagamento de requisições a devedores do próprio ente público estabelece, em procedimento a ser definido em lei própria, espécie de depósito em juízo do equivalente ao débito que o credor do precatório possui com a Fazenda Pública. Trata-se de dispositivo que visa corrigir o que apontado no âmbito da ADI 4425/DF, que declarou a inconstitucionalidade do atual § 9º. Parcela ou a totalidade do precatório, portanto, nos termos da lei, poderiam ser depositados à disposição do juiz exequente caso o credor do título possuía débitos inscritos em dívida ativa, sem previsão de compensação de ofício, como anteriormente previsto¹⁵².

Entretanto, além de as modificações não parecerem abordar o *outro* vício de inconstitucionalidade — referente à falta de isonomia entre particular e Estado, inerente a uma diferença de prerrogativas desse tamanho —, fato é que, na prática, os efeitos são os mesmos: o valor dos débitos será abatido do valor a ser recebido via precatório. O posicionamento

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014, pp. 34-35.

¹⁵¹ Ibidem, pp. 34-40.

¹⁵² BRASIL. Poder Executivo. Ministério da Economia. Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021. Brasília, 2021, p. 7.

exarado pelo STF no julgamento das ADIs 7.047 e 7.064, então, foi de reconhecer essa identidade material entre as disposições e, em razão disso, reafirmar sua ilegitimidade¹⁵³.

Esse cenário de sucessivas aprovações, pelo Legislativo (*com o Poder Executivo, que foi quem apresentou a PEC 23/2021*), e rejeições, pelo Judiciário, expressa diálogo institucional entre os Poderes da República. Esse fenômeno é objeto de estudo e discussão em recentes trabalhos da academia nacional.

Em sua tese de Doutorado, dedicada ao estudo das discordâncias de interpretação da Constituição entre o Congresso Nacional e o STF, Sérgio Antônio Ferreira Victor traz múltiplos exemplos que ilustram a reiterada postura do Congresso de, diante declaração da inconstitucionalidade de determinada lei, reeditar a matéria via Emenda Constitucional. Afirma o autor:

Dessa grande quantidade de casos em que diálogos institucionais foram travados entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, em regra terminando com a superação da decisão judicial por meio da aprovação de emenda à Constituição, pode-se tirar algumas conclusões. A primeira é que, no Brasil, a forma mais comum de diálogo institucional entre o STF e o Congresso é por meio da aprovação de emenda como resposta à decisão. Isso ocorre porque com a aprovação de emenda constitucional o Congresso praticamente garante que dará a última carta no jogo (pelo menos provisoriamente).

É que com a aprovação da alteração constitucional o Congresso altera a própria regra de base do diálogo. Significa dizer que ele muda o parâmetro de controle que serviu de fundo para a primeira apreciação do tribunal. Por essa razão, a resposta via emenda é praticamente um monólogo, pois salvo raras exceções - como no caso da emenda dos vereadores - será difícil uma reação do Supremo. Note-se: isso também não é um problema. O Supremo só deverá invalidar emendas em caso de ofensa clara às cláusulas pétreas da Constituição¹⁵⁴.

Evidentemente, o caso da compensação forçada dos precatórios se encaixa nas “raras exceções” apontadas por Victor, uma vez que a reinserção do instituto, tanto pela EC 62 quanto pelas ECs 113 e 114, não foi suficiente para superar o entendimento do STF. Nessa hipótese, a última palavra ficou com o Supremo Tribunal Federal.

A respeito da reiteração da matéria mesmo após já ter sido declarada inconstitucional a EC 62, é importante perceber a concretização da ideia de que a tentativa de superação legislativa do entendimento do STF quanto à inconstitucionalidade de uma emenda constitucional leva à

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064 (Julgamento ocorrido em 1º dez. 2023). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2023, pp. 119-120.

¹⁵⁴ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Diálogo institucional, democracia e estado de direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da constituição. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

reinauguração do debate social, mas não é capaz de, por si só, alterar o entendimento da Suprema Corte¹⁵⁵.

Nesse sentido, conforme exposto por Rodrigo Brandão em sua tese de doutorado, em hipóteses como a analisada — na qual o Congresso e o Supremo discordam sobre a constitucionalidade de uma matéria inserida em emenda constitucional —, um dos dois Poderes terá que, eventualmente, deferir ao outro. Essa deferência, segundo o autor, não se baseia (principalmente) em questões jurídicas, mas, sim, em qual dos posicionamentos possui maior respaldo social:

Além disso, tais limites institucionais, ao fomentarem que o STF e o Parlamento busquem "pontos de equilíbrio", também minimizam o risco de haver um diálogo interminável entre os departamentos estatais sobre o sentido da Constituição, em uma anarquia interpretativa que produziria efeitos deletérios para a segurança jurídica. De fato, a chance de haver sucessivas decisões de inconstitucionalidade de emendas e emendas constitucionais superadoras dessas decisões, embora possível teoricamente (pela não aplicação do efeito vinculante das decisões do STF ao legislador), consiste em virtual impossibilidade prática. Com efeito, ou haverá deferência judicial (i.e. caso a emenda constitucional tiver sólido apoio na opinião pública) ou haverá deferência legislativa (i.e. se a opinião pública estiver do lado da Corte e a decisão judicial tiver grande visibilidade na mídia, tornando muito alto o custo da sua superação)¹⁵⁶.

De fato, como pode ser observado dos vários artigos publicados acerca do tema à época¹⁵⁷ e da mudança de posicionamento da própria AGU¹⁵⁸, a compensação forçada proposta pelo Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional não teve adesão pela sociedade e, conseqüentemente, não houve incentivo para que o STF mudasse seu posicionamento.

3.4.4. MAIOR RELEVÂNCIA DE FUNDAMENTOS EXTRAJURÍDICOS.

A última comparação a ser feita em relação aos julgamentos diz respeito ao emprego de fundamentos extrajurídicos no posicionamento do STF, com foco na principal matéria julgada em cada uma das ocasiões: o Regime Especial de pagamento, em 2013, e o teto anual de precatórios, em 2023.

¹⁵⁵ PEIXOTO, Ravi. A teoria dos precedentes e a doutrina dos diálogos institucionais – em busca de um equilíbrio entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. In: *Civil Procedure Review*, v. 9, n. 2, 2018. p. 52.

¹⁵⁶ PESSANHA, Rodrigo Brandão Viveiros. *Supremacia Judicial: trajetória, pressupostos, críticas e a alternativa dos diálogos constitucionais*. 2011. 517 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 404.

¹⁵⁷ A título de exemplo: DIAS DE SOUZA, Hamilton; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. *Precatórios: até que ponto o Congresso pode desprezar a jurisprudência do STF?* In: *Consultor Jurídico*, 24 nov. 2021 e SOARES, Júlio Cesar. *Entre Dante e Sísifo: as Emendas 113 e 114 e o regime de precatórios*. In: *Consultor Jurídico*, 8 ago. 2022.

¹⁵⁸ BRASIL. *Advocacia Geral da União*. Petição (Peça nº 283 da ADI 7.064), Brasília, 25 set. 2023.

Na declaração da inconstitucionalidade do Regime Especial, foram trazidos vários argumentos jurídicos (pormenorizados no tópico 3.2.5), mas, já no final do voto condutor, o Ministro Ayres Britto expõe que solicitou informações aos TJs, aos TRTs e às Secretarias de Fazenda e, a partir delas, constatou que “*o mais das vezes, não falta dinheiro para o pagamento de precatórios*”, de modo que “*o cenário de colapso financeiro do Estado não parece verdadeiro*”¹⁵⁹.

Essa constatação da inexistência do cenário que justificou a criação da EC 62 (suposta crise orçamentária que impossibilitava o pagamento de precatório) não representa um dos fundamentos principais para o posicionamento do STF, podendo, inclusive, ser considerado um apontamento *obiter dictum* — já que, inobstante o grande número de parágrafos utilizados, a questão nem sequer foi posta na ementa e, ao final, o Ministro ainda pontua que “*mesmo que fosse real o propalado caos financeiro-administrativo nos Estados e Municípios brasileiros, poder-se-iam adotar outras medidas menos prejudiciais ao direito fundamental dos credores*”¹⁶⁰.

De todo modo, mesmo sendo um fundamento de menor relevância, fato é que, de alguma maneira, já em 2013, a justificativa contextual da proposição da EC 62 foi levada em consideração pela Suprema Corte ao analisar sua constitucionalidade.

No julgamento de 2023, por sua vez, não há margem para debate quanto à relevância do argumento “contextual”. O momento de promulgação das ECs 113 e 114 foi um dos fundamentos principais no julgamento das ADIs 7.047 e 7.064, tendo constado expressamente na própria Ementa do Acórdão:

7. O exame da compatibilidade das Emendas Constitucionais 113 e 114/21 com os princípios constitucionais postos no texto de 1988 não pode prescindir da avaliação a respeito da legitimidade das mudanças efetivadas, especialmente sob a ótica dos momentos vividos pela sociedade brasileira nos últimos três anos.

8. O exercício do poder constituinte de maneira legítima precisa estar acorde ao pensamento social vigente ao momento em que as alterações constitucionais são processadas. Esta é, em verdade, umas das implicações da teoria dos “momentos constitucionais”, desenvolvida por Bruce Ackerman¹⁶¹.

Com base nas ideias de Richard Albert e Bruce Ackerman, o Ministro Relator reputou que o teto de precatórios foi constitucional em 2022, durante o momento de pandemia (com

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014, pp. 58-59.

¹⁶⁰ Idem, p. 59.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064 (Julgamento ocorrido em 1º dez. 2023). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2023, p. 7.

necessidade de redirecionamento orçamentário a medidas de saúde), mas perdeu sua legitimidade a partir de 2023, deixando ser constitucional não apenas em razão do fim da pandemia, mas também por causa da mudança de um governo de direita para de esquerda:

Nessa toada, é inegável que a postergação do pagamento das dívidas de precatórios, que se mostrou medida proporcional e razoável para que o poder público pudesse enfrentar a situação decorrente de uma pandemia mundial em 2022, a partir do exercício de 2023 começa a se caracterizar como providência fora de esquadro com os princípios de accountability que constam do próprio Texto Constitucional. [...] No caso em julgamento, a conjuntura que resultou na adoção das medidas extremas para a abertura de espaço no orçamento público não se sustentou nos mesmos termos para os exercícios que se seguiram ao de 2022. O próprio limite com despesas discricionárias foi abandonado, com a substituição do chamado “teto de gastos”, aprovado pela Emenda Constitucional 95/2016, pelo novo “arcabouço fiscal”, criado tanto pela Emenda Constitucional 126/22 quanto pela recentemente aprovada Lei Complementar 200/2023. Efetivamente, o projeto do teto de gastos foi derrotado em eleições majoritárias realizadas em 2022, tal qual se denota da referida “PEC da transição” aprovada ainda no ano de 2022 (EC 126/22), no que seus fundamentos de legitimidade popular se esvaíram.

Vê-se que esses fundamentos “contextuais” — isto é, referentes ao contexto em que e por que foram aprovadas as emendas — não constam no estreito rol de matérias elencadas no § 4º do artigo 60 da Constituição, mas, ainda assim, foram utilizados pelo STF para declarar inconstitucionais as ECs 62, 113 e 114. Observa-se, ainda, que a relevância desses fundamentos aumentou de 2013 para 2023, passando de um potencial *obiter dictum* para um dos principais fundamentos do Acórdão.

Em sua tese de doutorado, Ricardo Fernandes aponta potenciais problemas de imprevisibilidade do Direito decorrentes do emprego, pelo Supremo, de fundamentos extrajurídicos em seus julgamentos (como os ora analisados), adentrando em questões políticas sob o véu de tratar de questões jurídicas. Contudo, o autor também aponta, com fulcro em Miguel Reale e Richard Posner, que esses problemas são remediados pela clareza dos magistrados ao usar tais fundamentos — isto é, com sinceridade quanto seu aspecto extrajurídico —, pois possibilita a discussão desses argumentos dentro do processo[(158)]. Esse cenário é o que se percebe em ambos os julgamentos aqui analisados, uma vez que não se tentou “disfarçar” os argumentos políticos. Ambos os Ministros Relatores foram claros em apontar que o cenário político foi levado em consideração.

E, nessa senda, não parece desfavorável o emprego dessa modalidade de fundamento nos casos analisados, uma vez que, tratando-se da análise da constitucionalidade de emendas constitucionais, os julgamentos representam o diálogo institucional entre os Poderes da República acerca da correta interpretação da Constituição (conforme visto no tópico 3.4.3).

Nessa condição, a legitimação política da decisão do Supremo Tribunal Federal se mostra tão importante quanto a legitimação jurídica¹⁶².

4. CONCLUSÃO.

O presente trabalho buscou traçar possíveis conclusões a respeito do posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do instituto do precatório, com base em dois julgamentos acerca da matéria, ocorridos com o intervalo de 10 anos entre eles.

Para que fosse feita essa comparação, primeiro descreveu-se toda a evolução histórica do instituto a fim de evidenciar os princípios jurídicos envolvidos nos precatórios, quais sejam, a moralidade administrativa, a igualdade e isonomia (tanto entre credores quanto entre credor e Fazenda), o direito de propriedade, a segurança jurídica e a supremacia do interesse público — princípios, esses, que foram levados em consideração pelo STF nos julgamentos aqui estudados.

Na sequência, foram narrados os julgamentos objeto do trabalho — as ADIs 4.357 e 4.425 contra a EC 62 e as ADIs 7.047 e 7.064 contra as ECs 113 e 114 — e pormenorizados os fundamentos adotados pelo STF ao declarar a constitucionalidade (ou inconstitucionalidades) das disposições das emendas.

A partir disso, foi possível traçar alguns paralelos entre os julgamentos. Percebe-se uma clara estabilidade no entendimento exposto pelos Ministros a respeito de duas matérias: os critérios de preferência entre credores e a compensação forçada.

Em ambos os Acórdãos, o Supremo expressou o mesmo entendimento acerca do princípio da isonomia e da igualdade entre os credores, ao reputar inconstitucionais as disposições que criavam distinções irrazoáveis entre aqueles que esperam o pagamento dos requisitórios. Tal irrazoabilidade dos critérios foi aferida, em ambos os julgamentos, a partir de uma análise teleológica, a fim de enquadrar os critérios criados na ideia de aristotélica de igualdade na medida da desigualdade de cada um^{163 164}.

Tanto a limitação da superpreferência por idade somente àqueles que possuíam 60 anos na data de expedição do precatório (na EC 62) quanto a limitação da destinação dos empréstimos ao pagamento dos precatórios com deságio (nas ECs 113 e 114) se mostraram

¹⁶² PESSANHA, Rodrigo Brandão Viveiros. *Supremacia Judicial: trajetória, pressupostos, críticas e a alternativa dos diálogos constitucionais*. 2011. 517 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 404.

¹⁶³ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*; tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 103

¹⁶⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 829.

desprovidas de uma finalidade plausível, ao aparentemente pretenderem, tão somente, algum tipo de desfavorecimento dos particulares sem qualquer contrapartida ou justificação.

Assim, de 2013 para 2023, percebe-se a manutenção de uma visão teleológica do Supremo Tribunal Federal na análise de possíveis modificações na expressão do princípio da isonomia e igualdade, especialmente no que se refere à criação de preferências entre particulares.

Também foi mantida a visão do STF no tópico da compensação forçada, que foi repetida nas ECs 113 e 114, mesmo após sua declaração prévia de inconstitucionalidade na EC 62.

Considerando que, no julgamento de 2023, a fundamentação da inconstitucionalidade da medida se concentrou na constatação de que fora meramente repetida a disposição previamente declarada inconstitucional, primeiramente se percebe a manutenção do ímpeto, exposto em 2013, de valorizar a coisa julgada e a efetividade da jurisdição, impedindo o condicionamento da execução de uma sentença transitada em julgado a qualquer tipo de empecilho alheio ao Poder Judiciário.

Segundamente se percebe um relevante exemplo do diálogo institucional entre os Poderes da República¹⁶⁵, uma vez que as ECs 113 e 114 representaram uma reedição, por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, de matéria previamente reputada inconstitucional pelo STF, já em sede de ADI contra emenda constitucional. Ocorre que, conforme exposto no tópico 3.4.3, inobstante a resposta “conjunta” dos demais Poderes, o posicionamento do STF se sobressaiu novamente, com a reiteração da inconstitucionalidade da medida.

A partir disso, pôde-se notar a concretização do processo, descrito por Rodrigo Brandão, em que, face à discordância quanto à interpretação da constitucionalidade de uma matéria inserida em emenda constitucional, um dos Poderes terá que ceder ao entendimento do outro, com base, principalmente, na legitimação social de um dos posicionamentos¹⁶⁶. Diante da falta do acolhimento público da ideia da compensação forçada, a posição do STF se consagrou (pelo menos até o momento) como a última palavra da questão.

Os outros dois paralelos observados, por sua vez, evidenciam mudanças no posicionamento do STF.

¹⁶⁵ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Diálogo institucional, democracia e estado de direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da constituição. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

¹⁶⁶ PESSANHA, Rodrigo Brandão Viveiros. Supremacia Judicial: trajetória, pressupostos, críticas e a alternativa dos diálogos constitucionais. 2011. 517 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 404.

A primeira mudança, mais sutil, refere-se ao escopo da proteção do direito de propriedade dos credores de precatórios. O que foi, em 2013, uma defesa mais incisiva da necessidade de utilização de índices substanciais na atualização monetária dos precatórios, tornou-se uma aceitação de um índice mais desfavorável em 2023.

Ao defender a inconstitucionalidade da TR e necessidade de utilização do IPCA em 2013, o Ministro Relator, Ayres Britto, chamou de “intolerável” a fixação de índice que não refletisse a inflação, causando enriquecimento ilícito da Fazenda¹⁶⁷.

Evidentemente, a SELIC, reputada constitucional em 2023, não é tão desfavorável quanto a TR — sendo, inclusive, utilizada há décadas para a atualização dos créditos e débitos tributários¹⁶⁸ —, de modo que a modificação do índice não representa, por si só, um grande enfraquecimento da defesa do direito de propriedade. Entretanto, isso se soma ao fato de que a alteração foi referendada pelo STF mediante o sopesamento com a “praticidade” de serem unificados os índices de correção, remuneração do capital e compensação de mora¹⁶⁹. Ou seja, a “praticidade” de cálculo se sobressaiu em relação à correção monetária das indenizações pagas aos credores.

Isso se agrava com a reputação da constitucionalidade da extensão do “período de graça constitucional” (no qual não incidem juros de mora) em três meses, dessa vez em prol da previsibilidade orçamentária do Estado¹⁷⁰.

Percebe-se, assim, que, em razão do julgamento de 2023, os credores receberão indenizações menores — pois corrigidas com índices menores e por menos tempo — por causa de um favorecimento de questões práticas, evidenciando um certo desprestígio do direito de propriedade quando comparado com a posição firme de 2013.

A outra mudança observada foi uma valorização dos fundamentos “extrajurídicos” no julgamento de 2023, quando comparado com o julgamento de 2013.

Ao se analisar a principal matéria julgada (o Regime Especial e o teto anual de pagamento), nota-se que ambos os Acórdãos contaram com fundamentos extrajurídicos, referentes ao “contexto” em que foram aprovadas as ECs 62, 113 e 114.

Quanto à EC 62, o Ministro Relator fez questão de solicitar informações a órgãos espalhados pelo país para confirmar que não existia o cenário de “caos financeiro-

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357. (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014, pp. 45-46.

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064 (Julgamento ocorrido em 1º dez. 2023). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2023, pp. 134-135.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 130.

¹⁷⁰ Ibidem, pp. 136-139.

administrativo” usado como justificativa para a promulgação da emenda. Quanto às ECs 113 e 114, o Ministro Relator reforçou que o cenário da Covid-19 justificou, em um primeiro momento, as emendas, mas a justificativa deixou de subsistir com a regularização do cenário pandêmico e com a mudança de linha ideológica do governo eleito em 2022.

Enquanto o contexto da aprovação da emenda foi utilizado de maneira mais complementar no julgamento de 2013, o argumento contextual teve grande relevância em 2023, com grande número de parágrafos a respeito e implicando a constitucionalidade “temporária” do teto de pagamento no regime de 2022.

Conforme visto no tópico 3.4.4, em que pese isso possa vir a ser considerado desfavorável, tanto a transparência do STF na utilização desses fundamentos¹⁷¹ quanto a necessidade de que haja aceitação social como fator de legitimação em julgamentos como esse (de relevante diálogo institucional a respeito da Constituição)¹⁷², fazem com que não se perceba, dentro do escopo do presente trabalho, algum inerente impacto negativo dessa valorização dos argumentos extrajurídicos, mas, tão somente, que essa valorização é nítida quando comparados os Acórdãos.

Deste modo, a conclusão deste estudo foi de que é perceptível uma certa estabilidade no posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria de precatórios, especialmente no que se refere às questões de defesa da igualdade e isonomia, da efetividade da jurisdição e da coisa julgada, com desvalorização da proteção do direito de propriedade, no que se refere aos índices de atualização monetária e no alargamento do período de graça constitucional sem incidência de juros de mora, e uma valorização de fundamentos extrajurídicos, que se tornaram mais proeminentes em 2023.

¹⁷¹ FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. *Influências extrajurídicas sobre a decisão judicial: determinação, previsibilidade e objetividade do direito brasileiro*. 2013. 352 f. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013, pp. 303-304.

¹⁷² PESSANHA, Rodrigo Brandão Viveiros. *Supremacia Judicial: trajetória, pressupostos, críticas e a alternativa dos diálogos constitucionais*. 2011. 517 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 404.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. Poder Judiciário do Estado do Acre. **Secretaria de Precatórios**. Disponível em <https://www.tjac.jus.br/adm/sepre/>. Acesso em 5 jul. 2024.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Precatórios**. Disponível em <https://old.tjap.jus.br/portal/136-informa%C3%A7%C3%B5es/precato%C3%B3rios.html#:~:text=O%20QUE%20%C3%89%20O%20REGIME,corrente%20%C3%ADquida%20da%20entidade%20devedora>. Acesso em 5 jul. 2024.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**; tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Petição (Peça nº 283 da ADI 7.064)**, Brasília, 25 set. 2023. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6330822>. Acesso em 5 jul. 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: **Ordenações do Senhor Rey D. Affonso V**. Brasília. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/20280#:~:text=As%20Ordena%C3%A7%C3%B5es%20Afonsinas%2C%20como%20a.as%20leis%20promulgadas%20desde%20D>. Acesso em 14 mai 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 74/2015**. Brasília, 2015. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1353360&filename=Tramitacao-PEC%2074/2015. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Complementação de Voto (Ao Parecer de Plenário à PEC Nº 186, DE 2019)**, 3 mar. 2021. Brasília, 2021. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8936139&ts=1718132820612&disposition=inline>. Acesso em 25 mai. 2024.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 152, de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3803208&ts=1630433968099&disposition=inline>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035573&ts=1718132793441&disposition=inline>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Primeiro Turno de Votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 152, de 2015**. In: Diário do Senado Federal nº 47 de 14 abr. 2016. Brasília, 2016, p. 68. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20358?sequencia=68>. Acesso em 11 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 14 mai 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 14 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000.** Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Brasília, 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm. Acesso em 14 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2022.** Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2022. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009.** Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2009. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Brasília, 2016. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017.** Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2017. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc99.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.** Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.** Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, 2001. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 15 jun .2024.

BRASIL. Poder Executivo. Ministério da Economia. **Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054008&filename=PEC%2023/2021. Acesso em 13 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.249, de 9 de Novembro de 2022**. Brasília, 2022. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11249.htm. Acesso em 19 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.804**, Brasília, 19 abr. 2021. Brasília, 2021 Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158472>. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.805**, Brasília, 19 abr. 2021. Brasília, 2021 Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158634>. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.047**, Brasília, 13 jan. 2022. Brasília, 2022 Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822>. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064**, Brasília, 10 dez. 2021. Brasília, 2021 Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731>. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.805**, Brasília, 19 abr. 2021. Brasília, 2021 Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158634>. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/DF** (Julgamento ocorrido em 25 jun. 1992). Diário de Justiça, Brasília, 4 set. 1992. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266383>. Acesso em 25 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.453-7/DF** (Julgamento ocorrido em 30 nov. 2006). Diário de Justiça, Brasília, 16 mar. 2007. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409756>. Acesso em 25 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357.** (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 26 set. 2014. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=262782784&ext=.pdf>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425** (Julgamento ocorrido em 14 mar. 2013). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2013. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=262782784&ext=.pdf>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064** (Julgamento ocorrido em 1º dez. 2023). Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2023. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363746011&ext=.pdf>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão dos Embargos de Declaração na Reclamação nº 3.220/CE** (Julgamento ocorrido em 24 abr. 2008). Diário de Justiça, Brasília, 14 fev. 2013. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=124758573&ext=.pdf>. Acesso em 20 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão do Recurso Extraordinário nº 870.947 (Tema 810 de Repercussão Geral)** (Julgamento ocorrido em 20 set. 2017). Diário de Justiça, Brasília, 20 nov. 2017. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313307256&ext=.pdf>. Acesso em 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Igualdade étnico-racial e políticas de cotas e compensação:** jurisprudência do STF e bibliografia temática. Brasília, 2018. Disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/igualdade_etnico_racial.pdf. Acesso em 20 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto Vencedor no Julgamento Virtual da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.356.** Brasília, 26 abr. 2024. Disponível em <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5415034>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.356.** Diário de Justiça, Brasília, 19 mai. 2011. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.362.** Diário de Justiça, Brasília, 19 mai. 2011. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623128>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Modulação de Efeitos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357** (Julgamento ocorrido em 25 mar. 2015). Diário de Justiça, Brasília, 6 ago. 2015. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307365265&ext=.pdf>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 17.** Diário de Justiça, Brasília, 3 out. 2003. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1241>. Acesso em 14 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 655.** Diário de Justiça, Brasília, 13 out. 2003. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2255>. Acesso em 14 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 132 de Repercussão Geral**. Diário de Justiça, Brasília, 4 abr. 2011. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2630458&numeroProcesso=590751&classeProcesso=RE&numeroTema=132>. Acesso em 20 mai 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.037 de Repercussão Geral**. Diário de Justiça, Brasília, 1º jul. 2020. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5568791&numeroProcesso=1169289&classeProcesso=RE&numeroTema=1037>. Acesso em 20 mai 2024.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L., et. al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2158.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Manual de orientação de procedimentos para os cálculos na Justiça Federal**. Brasília, 2022. Disponível em https://sicom.cjf.jus.br/arquivos/pdf/manual_de_calculos_revisado_ultima_versao_com_resolucao_e_apresentacao.pdf. Acesso em 5 jul. 2024.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.804**. Brasília, 2021. Disponível em <https://s.oab.org.br/arquivos/2021/04/d9c0191b-574f-4896-b381-a443a40fd980.pdf>. Acesso em 20 mai. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pará volta ao regime geral para pagamento de precatórios**, 2 jan. 2023. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/para-volta-ao-regime-geral-para-pagamento-de-precatorios/>. Acesso em 5 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 303, de 18 de Dezembro de 2019**. Diário de Justiça, Brasília, 19 dez. 2019. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em 19 ago. 2024.

CUNHA, Leonardo C. **A Fazenda Pública em Juízo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024a.

CUNHA, Leonardo C. **Precatórios: Atual Regime Jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024b.

DIAS DE SOUZA, Hamilton; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. **Precatórios: até que ponto o Congresso pode desprezar a jurisprudência do STF?** In: Consultor Jurídico, 24 nov. 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-nov-24/opiniao-precatorios-ponto-congresso-desprezar-stf/>. Acesso em 3 jul. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004

JÚNIOR, Janary. **Congresso promulga emenda constitucional que garante volta do auxílio emergencial**. Agência Câmara de Notícias, 15 mar. 2021. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/736147-congresso-promulga-emenda-constitucional-que-garante-volta-do-auxilio-emergencial>. Acesso em 20 mai. 2024.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios na História: De antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988. (Precatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 2)**. 1. ed. São Paulo: IPAM, 2017.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: No Direito Constitucional e no Direito Financeiro (Precatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 3)**. 1 ed. São Paulo: IPAM, 2018.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. **Influências extrajurídicas sobre a decisão judicial: determinação, previsibilidade e objetividade do direito brasileiro**. 2013. 352 f. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FIRJAN. **Pedido de ingresso como amicus curiae (Peça nº 200 da ADI 7.064)**. Brasília, 2 jun. 2022. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6330822>. Acesso em 5 jul. 2024.

MARQUES, Ana Paula. OLIVEIRA, Patrícia. **Promulgada Emenda Constitucional com novas regras para pagamento dos precatórios**. Agência Senado, 16 dez. 2021. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/16/promulgada-emenda-constitucional-com-novas-regras-para-pagamento-dos-precatorios>. Acesso em 13 jun. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Precatórios – Regimes de Pagamento**. Disponível em <https://www.tjpb.jus.br/transparencia/precatorios/regimes-de-pagamento>. Acesso em 5 jul. 2024.

PEIXOTO, Ravi. **A teoria dos precedentes e a doutrina dos diálogos institucionais – em busca de um equilíbrio entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário**. In: Civil Procedure Review, v. 9, n. 2, 2018.

PESSANHA, Rodrigo Brandão Viveiros. **Supremacia Judicial: trajetória, pressupostos, críticas e a alternativa dos diálogos constitucionais**. 2011. 517 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Relação de Municípios por Regime**. Disponível em <https://www.tjrj.jus.br/web/precatorios/rela%C3%A7%C3%A3o-de-munic%C3%ADpios-por-regime>. Acesso em 5 jul. 2024.

RODRIGUES, Douglas. **Guedes diz que o Brasil vai ser “destruído” pela “indústria de precatórios”**. Poder 360. 8 dez. 2020. Disponível em <https://www.poder360.com.br/governo/guedes-diz-que-o-brasil-vai-ser-destruido-pela-industria-de-precatorios/>. Acesso em 14 jun. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SERGIPE. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. **Regime Especial de Precatórios**. Disponível em https://www.tjse.jus.br/precatorios/arquivos/documentos/consulta/plano-de-pagamento/plano_pagamento-2024.pdf. Acesso em 5 jul. 2024.

SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. **PEC da Transição é promulgada pelo Congresso**. Agência Câmara de Notícias, 21 dez. 2022. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/#:~:text=As%20Mesas%20da%20C%C3%A2mara%20dos,a%20Farm%C3%A1cia%20Popular%20e%20outras>. Acesso em 15 jun 2024.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Cumprimento de Sentença e Execução da Obrigação de Pagar contra a Fazenda Pública: Precatório-Requisitório e Requisição de Pequeno Valor (RPV): Requisição contra a Fazenda Pública no Poder Judiciário**. 5. ed. Brasília, 2016.

SOARES, Júlio Cesar. **Entre Dante e Sísifo: as Emendas 113 e 114 e o regime de precatórios**. In: Consultor Jurídico, 8 ago. 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-ago-08/julio-cesar-soares-emendas-113-114-precatórios>. Acesso em 3 jul. 2024.

TESOURO NACIONAL. **Tesouro libera mais de R\$ 92 bilhões para pagamento de precatórios**, 22 dez. 2023. Disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/tesouro-libera-mais-de-r-92-bilhoes-para-pagamento-de-precatórios>. Acesso em 25 jun. 2023.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional, democracia e estado de direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da constituição**. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ZAVASCKI, Teori A. **Liquidação extrajudicial e correção monetária**. In: Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, nova série, v.24, n. 57, 1985