



**THYFANE CAROLINE FERREIRA MAIA**

**A PEC DOS PRECATÓRIOS (PEC 23/2021): UMA ANÁLISE À  
IMPORTÂNCIA DOS PRECATÓRIOS A PARTIR DA  
CONSTITUIÇÃO DE 1988 COM AS NOVAS EMENDAS  
CONSTITUCIONAIS 113/2021 e 114/2021**

**LAVRAS-MG  
2022**

**THYFANE CAROLINE FERREIRA MAIA**

**A PEC DOS PRECATÓRIOS (PEC 23/2021): UMA ANÁLISE À IMPORTÂNCIA DOS  
PRECATÓRIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COM AS NOVAS EMENDAS  
CONSTITUCIONAIS 113/2021 e 114/2021**

Monografia apresentada à Universidade  
Federal de Lavras, como parte das exigências  
do Curso de Direito, para a obtenção do título  
de Bacharel

Prof. Dr. Gabriela Cristina Braga Navarro  
Orientadora

**LAVRAS-MG  
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Maia, Thyfane Caroline Ferreira.

A Pec dos Precatórios (PEC 23/2021) : Uma análise à importância dos precatórios a partir da Constituição de 1988 com as novas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021 / Thyfane Caroline Ferreira Maia. - 2023.

61 p.

Orientador(a): Gabriela Cristina Braga Navarro.

TCC (graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2023.  
Bibliografia.

1. Precatórios. 2. PEC 23/2021 e 46/2021. 3. Emenda Constitucional. I. Navarro, Gabriela Cristina Braga. II. Título.

**THYFANE CAROLINE FERREIRA MAIA**

**A PEC DOS PRECATÓRIOS (PEC 23/2021): UMA ANÁLISE À IMPORTÂNCIA DOS  
PRECATÓRIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COM AS NOVA EMENDA  
CONSTITUCIONAL 113/2021 e 114/2021**

**THE PEC DOS PRECATÓRIOS (PEC 23/2021): AN ANALYSIS OF THE  
IMPORTANCE OF PRECATORIES FROM THE 1988 CONSTITUTION WITH THE  
NEW CONSTITUTIONAL AMENDMENT 113/2021 and 114/2021**

Monografia apresentada à Universidade  
Federal de Lavras, como parte das exigências  
do Curso de Direito, para a obtenção do título  
de Bacharel

APROVADA em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

Dr. Gabriela Cristina Braga Navarro. UFLA

Ma. Bianca de Paiva Francisco Beraldo Borges de Sant Ana Tito. UFLA

Prof. Dr. Gabriela Cristina Braga Navarro  
Orientadora

**LAVRAS-MG  
2022**

*Primeiramente a Deus por sempre guiar meus passos, meu pai por sempre fazer o impossível para a realização dos meus sonhos, à minha mãe por sempre me apoiar por toda trajetória e a meu irmão por sempre acreditar na minha pessoa e sempre ficar ao meu lado.*  
*Dedico*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por me permitir realizar este sonho e me guiar por todo o caminho em meio a tantas dificuldades, sempre cuidando de todos os detalhes.

A minha família, minha base, em especial, os meus pais Flávio e Meire, irmão Guilherme, que sempre estiveram ao meu lado, desde o início me apoiando, incentivando e sendo minha rede incondicional de apoio. Sem eles eu não conseguiria metade do que conquisto hoje.

A minha prima Alice, que tive o privilégio de compartilhar casa na cidade de Lavras-MG e que esteve comigo nos momentos bons e ruins, sendo meu apoio longe da família e de casa.

Aos meus familiares por todas as orações e por torcerem a favor da realização desse sonho.

A minha orientadora Dra. Gabriela Cristina Braga Navarro por toda impecável orientação, por toda atenção, paciência, conversas, reuniões, dicas, preocupação e oportunidade, sem ela o percurso do trabalho jamais seria possível. Minha eterna admiração e agradecimento à sua pessoa.

A todos meus amigos e colegas da minha cidade Passos- MG, por sempre acreditarem na minha pessoa e vibrarem a cada conquista minha. Em especial, meu amigo Pedro por sempre estar ao meu lado em todos os momentos e testemunhar minha caminhada. Minha eterna gratidão por toda ajuda e consideração.

A todos meus amigos verdadeiros da Universidade Federal de Lavras, Juliana, Clara, Yasmin, Arthur, Guilherme, Felipe, Bruna, Luana e demais colegas por tornarem a caminhada mais leve, por todas risadas, sonhos compartilhados, momentos juntos, estudos, histórias e festas. Serei eternamente grata pelo privilégio de conhecer vocês e desejo todo sucesso do mundo a todos.

A todos os professores do Direito UFLA que tive o imenso prazer de cruzar nessa caminhada e por todo conhecimento compartilhado, ensinamentos e formação.

A toda equipe AGU que me concedeu a oportunidade do meu primeiro estágio, por todo conhecimento ensinado, pelas amizades formadas, pelas risadas e ensinamentos.

A Universidade Federal de Lavras pela oportunidade de me tornar uma pessoa melhor, por todo amadurecimento, pela formação e crescimento profissional proporcionado e por todos os laços formados.

**MUITO OBRIGADA!**

*“A justiça não consiste em ser neutro entre o certo e o errado, mas em descobrir o certo e sustentá-lo, onde quer que ele se encontre, contra o errado” (Theodore Roosevelt)*

## RESUMO

A presente monografia possuiu como objetivo analisar a constitucionalidade das novas Emendas Constitucionais de nº 113/2021 e 114/2021, e compreender a importância dos precatórios perante a Constituição Federal de 1988. Para a elaboração dessa análise, fez-se necessário a compreensão do contexto histórico e a importância dos precatórios a partir da Constituição Federal de 1988, através da pesquisa exploratória. Após o breve contexto histórico, analisou-se e questionou a constitucionalidade da nova Emenda Constitucional 103/2021 e 104/2021, a partir do julgamento da ADI 4.425 do STF, já que o agigantamento dos débitos constituídos em precatórios contribui de forma direta para o desvio completo da finalidade fundamental da sistemática de pagamentos dos débitos judiciais pelos entes públicos, que já contam com sua complexidade para o cumprimento e pagamentos aos credores. Em seguida, houve uma análise acerca dos pontos positivos e negativos que a nova reforma trará, o apontamento nas alterações que ocorreram com a aprovação da emenda constitucional, além de compreender se as mudanças ocorridas, de fato, não infringiram o disposto na Constituição, e se poderia alterar a sistemática de pagamento dos precatórios prevista na Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Precatórios. Emenda Constitucional. Constitucionalidade. Inconstitucionalidade.

## ABSTRACT

This monograph aims to analyze the constitutionality of the new Constitutional Amendments No. 113/2021 and 114/2021, and to understand the importance of precatories under the Federal Constitution of 1988. historical context and the importance of precatories from the Federal Constitution of 1988, through exploratory research. After the brief historical context, the constitutionality of the new Constitutional Amendment 103/2021 and 104/2021 was analyzed and questioned, based on the judgment of ADI 4,425 of the STF, since the increase in debts constituted in precatories directly contributes to the complete deviation from the fundamental purpose of the system of payment of judicial debts by public entities, which already rely on their complexity for compliance and payments to creditors. Then, there was an analysis of the positive and negative points that the new reform will bring, the note on the changes that occurred with the approval of the constitutional amendment, in addition to understanding if the changes that occurred, in fact, did not violate the provisions of the Constitution, and could change the system of payment of precatories provided for in the Federal Constitution.

**Keywords:** Precatórios. Constitutional amendment. Constitutionality. Unconstitutionality.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI- Ação de Direta de Inconstitucionalidade  
CF/88- Constituição Federal de 1988  
CNJ- Congresso Nacional de Justiça  
EC- Emenda Constitucional  
IPCA- E- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial  
LOA- Lei Orçamentária Anual  
PEC- Proposta de Emenda Constitucional  
PIB- Produto Interno Bruto  
RCL- Receita Corrente Líquida  
RPV- Requisição de Pequeno Valor

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1. HISTÓRIA DOS PRECATÓRIOS: ORIGEM E EVOLUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
1.1 Da origem dos precatórios.....	17
1.2 Os precatórios no Brasil Imperial .....	18
1.3 Os precatórios no Brasil Republicano.....	20
1.3.1 A Constitucionalização dos precatórios .....	20
<b>2. O SISTEMA DOS PRECATÓRIOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>24</b>
2.1 Características do sistema dos precatórios.....	24
<b>3. EMENDAS CONSTITUCIONAIS ANTERIORES DE GRANDE REPERCUSSÃO ACERCA DOS PRECATÓRIOS</b> .....	<b>29</b>
3.1 Emenda Constitucional 62 de dezembro de 2009.....	29
3.2 Emenda Constitucional 94 de dezembro de 2016.....	30
3.3 Emenda Constitucional 99 de dezembro de 2017.....	31
3.4 Emenda Constitucional 99 de 14 de dezembro de 2017.....	32
3.5 Emenda Constitucional 109 de 15 de março de 2021.....	33
<b>4. AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (23/2021 E 46/2021)</b> .....	<b>34</b>
4.1 A exposição de motivos da PEC de nº 23/2021.....	34
4.2 A Emenda Constitucional nº 113/2021 e suas alterações.....	37
4.3 A Emenda Constitucional nº 114/2021 e suas alterações.....	40
4.4 A tramitação das PECs 23 e 46 de 2021.....	43
<b>5. A ANÁLISE DAS AÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 4.425/DF e ADI Nº 4.357/DF)</b> .....	<b>45</b>
5.1 A (in) constitucionalidade da Emenda Constitucional 62/2009 .....	45
<b>6. A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113 E 114 DE 2021</b> .....	<b>55</b>
6.1 Inconstitucionalidade das Emendas Constitucionais 113 e 114 de dezembro de 2021 .....	55
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 100, regulamenta os precatórios<sup>1</sup>, que podem ser conceituados como as requisições de pagamentos expedidas à Fazenda Pública pelo presidente do Tribunal, advindas de condenações de processos judiciais, cujo os valores tenham sido acima de sessenta salários mínimos.

Trata-se das dívidas judiciais da União. É um importante procedimento pelo qual o credor recebe os valores referentes ao título de caráter alimentar decorrentes de processos referentes a pensões, aposentadorias, salários entre outros. Além disso, por exemplo, podem não possuir caráter alimentar e serem decorrentes de tributos e desapropriações.

Neste sentido, em agosto de 2021, com o objetivo de solucionar o impacto orçamentário produzido pelas condenações das ações judiciais, foi apresentada a proposta de Emenda Constitucional nº 23, a qual propôs o parcelamento das dívidas decorrentes dos precatórios, que já alcançavam um valor de 90 bilhões para o próximo ano, além de propor a correção dos valores dessas dívidas pela taxa Selic e a mudança na regra do teto de gastos com o intuito de abrir espaço no orçamento governamental.

Ocorre que as propostas posteriormente aprovadas e transformadas nas EC 113/2021 e 114/2021, respectivamente, foram alvo de muitas críticas a respeito de seu real objetivo, visto que altera o cálculo do teto de gastos das despesas públicas, alargando o orçamento do governo de forma nebulosa com a flexibilização nos pagamentos dos precatórios.

Nessa perspectiva, há a necessidade de se adentrar à discussão acerca da constitucionalidade da nova emenda constitucional, dado que o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.425 ocorrido em 14 de março de 2013<sup>2</sup>, entendeu como inconstitucional o parcelamento dos precatórios e a sua possibilidade de correção monetária pela taxa Selic trazida pela Emenda Constitucional nº 62 de 2009 que instituiu um novo regime para o pagamento dos precatórios.

Nesse ínterim, como previamente abordado, se faz necessário uma análise acerca dos pontos positivos e negativos que a nova reforma trará, além de compreender se as mudanças ocorridas, de fato, não infringiram o disposto na Constituição, e se poderia alterar a sistemática de pagamento dos precatórios prevista na Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> **Art. 100.** Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425)

<sup>2</sup> Vide ADI 4425

Diante do brevemente abordado, tem-se que os precatórios, desde sua origem, se tornaram demasiadamente complexos, afastando-se das razões inicialmente pensadas para sua existência. Pode se dizer que o acúmulo e o aumento das dívidas ocorrem das condenações judiciais, das resoluções do Conselho Nacional e das Emendas Constitucionais que de certa forma corroboram para o desvio da razão originária de existência desses pagamentos e para a complexidade de todo o sistema a lidar com esses litígios.

Neste mesmo segmento, a nova emenda constitucional, objeto da presente pesquisa, como já mencionado, abriu a oportunidade para o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios, que posteriormente, com a emenda constitucional 114/2021, advinda da PEC 46/2021, em caráter complementar, regulamentou o parcelamento desses precatórios e a abertura no espaço fiscal<sup>3</sup>. A polêmica em torno da possibilidade de parcelamento explica a preocupação dessa medida já que, uma parte dos precatórios possuem o caráter alimentar e devem ser pagos em sua integralidade.

No concernente ao espaço fiscal produzido pela PEC dos precatórios, a PEC trouxe consigo a mudança no cálculo do teto federal de gastos, em que correção passa ocorrer através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), como anteriormente, porém levando em consideração o primeiro semestre do ano os seis primeiros meses do ano e as projeções para a inflação da segunda metade do ano, ou seja, os seis meses finais dos anos.

Ademais, essa alteração promovida pela primeira parte da PEC (Emenda Constitucional nº 113/2021), contou com a liberação de cerca de R\$64,9 bilhões de reais para o pagamento das despesas com saúde, previdência e assistência social, inclusive o financiamento do programa Auxílio Brasil<sup>4</sup>. Enquanto que a segunda parte da PEC (Emenda Constitucional nº 114/2021), foi responsável por liberar R\$43,56 bilhões de reais, o qual desse total, cerca de R\$4,08 bilhões estariam fora do teto de gastos, sem restrições. Por isso, a inquietação e preocupação quanto aos R\$4,08 bilhões que não possuem destinação específica.

Nessa senda, perante ao cenário de incertezas com o alargamento do orçamento governamental, tem-se que o presente projeto de pesquisa pretende analisar e questionar a constitucionalidade da nova Emenda Constitucional 103/2021, já que o agigantamento dos

---

<sup>3</sup> Vide Emenda Constitucional nº 114 de 2021

<sup>4</sup> “O Auxílio Brasil integra em um só programa várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. O novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social”. GOV.BR. O que é o Auxílio Brasil? Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 26 abr. 2022.

débitos constituídos em precatórios contribui de forma direta para o desvio completo da finalidade fundamental da sistemática de pagamentos dos débitos judiciais pelos entes públicos, que já contam com sua complexidade para o cumprimento e pagamentos aos credores.

Para a elaboração do presente projeto de pesquisa de conclusão de curso, tem-se que a metodologia eleita consiste na pesquisa exploratória<sup>5</sup>, a partir da análise do próprio texto de Lei e a análise de textos selecionados que versam a respeito da temática. “As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. (GIL, 2008)

Primordialmente, deseja-se perpassar pela importância e complexidade do tema para o sistema jurídico na atualidade, a partir do livro de bibliografia selecionada a ser indicada abaixo para analisar e questionar as últimas mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, seus aspectos positivos ou negativos para a sociedade brasileira.

Ainda a respeito do tema, sabe-se que no decorrer do tempo ocorreram diversas tentativas de alterar o sistema de pagamento dos precatórios, que culminaram em no surgimento de diversas outras Emendas Constitucionais que se sucederam, na tentativa de alterar, revisar e promover medidas que propiciem um melhor funcionamento de todo o sistema e satisfação do credor.

Dessa forma, como marco teórico, será utilizado as obras denominadas “Precatórios na História: De antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988” de Eurípedes Gomes Faim Filho, que perpassa toda a história dessa instituição desde antes do Brasil colônia até a Constituição Federal de 1988 e a obra “Precatórios: O seu novo regime jurídico” da 3ª edição atualizada e ampliada da Revista dos Tribunais, que objetiva expor a natureza dessas requisições de pagamentos, a importância desse instituto e a complexidade alcançada com o decorrer do tempo, utilizar-se-á também, as ações de inconstitucionalidade de nº 4.357 e 4.425 do Supremo Tribunal Federal, para comparar a inconstitucionalidade firmada pelo STF de parte da Emenda Constitucional 62/2009<sup>6</sup>, que instituiu mudanças no art. 100 da Constituição Federal e a tentativa de parcelamento dos precatórios com a inclusão do art. 97

---

<sup>5</sup> GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 1-220.

Disponível em: <https://bit.ly/3vf4Qzb>

<sup>6</sup> Vide Emenda Constitucional nº 62 de 2009

no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>7</sup>, com o fundamento de abrandar e minimizar a morosidade da Fazenda Pública e a inefetividade do pagamento dos precatórios com o instituído nas novas Emendas Constitucionais .<sup>8</sup>

Nessa perspectiva, Higo Pinheiro Rocha (2021, p. 45) explicita que:

Tais mudanças acarretaram na instituição da alcunha de “Emenda do Calote” a EC 62/2009. Tal denominação advém principalmente da inserção do art. 97 com seus 18 parágrafos no ADCT, pois, deu gênese a um parcelamento por até quinze anos da dívida da Fazenda Pública, com a vinculação do pagamento ao depósito de um valor irrisório, 1 (um) a 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida Apurada, em uma conta especial, permitindo ainda a realização de um “leilão” para que se receba os precatórios, o que ensejaria uma redução significativa no valor a receber pelo credor da Fazenda Pública. (ROCHA, 2021, p. 45)

Além da Emenda supracitada, a Emenda Constitucional de nº 94 de 2016<sup>9</sup> também foi responsável por instituir alterações significativas no regime dos precatórios e dar origem a um novo regime especial para o pagamento das dívidas advindas dos precatórios que se encontravam atrasados, inovando ao adicionar os arts. 101, 102, 103, 104 e 105 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os parágrafos 17, 18, 19 e 20 do art. 100 da Constituição Federal. Conforme explanado por Higo Pinheiro Rocha:

Segundo Moraes Filho e Simonasi (2018) a EC 94/2016 inova e modifica de forma significativa o art. 100 da CF/88, tornando-se uma das importantes alterações já promovidas no regime do precatório, vindo a reviver o otimismo para os titulares deste crédito com o estabelecimento da previsão de recebimento dos valores devidos até o ano de 2020, demonstrando uma atenção do legislador em garantir, tanto que os entes devedores, pertencentes à Fazenda Pública, tenham meios possíveis para o cumprimento do prazo, quanto a satisfação dos credores frente a crise orçamentária por qual perpassam os entes públicos. (ROCHA, 2021, p. 51)

Assim, posteriormente, analisar-se-á a partir da Constituição Federal e das ADIs 4425 e 4.357, a constitucionalidade das alterações realizadas no pagamento dos precatórios, as motivações que levaram à propositura da emenda constitucional, bem como o entendimento jurisprudencial do STF a respeito da temática.

A referenciadas ADIs<sup>10</sup>, de relatoria do Ministro Ayres Britto, em seu julgamento, realizado no dia 14 de março de 2013, por maioria, acompanhou o voto do Ministro Relator no sentido de declarara-las parcialmente procedentes e julgar inconstitucional, o art. 97 do ADCT que discorre acerca do regime especial para o pagamento dos precatórios<sup>11</sup> e o

<sup>7</sup> Vide ADCT

<sup>8</sup> Moreira, Egon Bockmann; Grubenmacher, Betina Treiger; Kanayama, Rodrigo Luís. *Precatórios* (p. 2). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

<sup>9</sup> Vide Emenda Constitucional 94 de 2016

<sup>10</sup> Vide ADI's 4372, 4400 e 4425

<sup>11</sup> A ADI 4357 foi proposta pelo Conselho Federal da OAB, Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação dos membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário, Confederação Nacional dos Servidores Públicos, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, questiona a constitucionalidade dos §§ 2º, 9º e 12 do art. 100, da CRFB, do art. 97, caput, § 1º, inciso II, § 2º, incisos I e II, § 6º, § 8º, § 9º, § 10, inciso II, parte final, § 14, § 15, § 16 e § 17 do ADCT, bem como os artigos 4º, incisos I e

parágrafo 12 do art. 100 da Constituição Federal, concedida pela EC 62/2009, que dispunha acerca da atualização dos valores referentes aos requisitórios, o qual as atualizações deveriam ser feitas a partir dos índices da caderneta de poupança, de modo que o credor não receberia as perdas inflacionárias.

Com essa medida, o STF determinou que os efeitos dos atos realizados no decurso da vigência e em consonância com o estabelecido pela Emenda Constitucional nº 62 de 2009, deveriam ser preservados, mesmo que, posteriormente, considerados inconstitucionais. De modo que, a partir da inconstitucionalidade reconhecida pelo STF, não deveria ser aplicado o regime especial nos casos concretos pelos tribunais<sup>12</sup>.

À vista disso, ainda conforme explanado por Higo Pinheiro Rocha:

Cabe ainda reiterar e adicionar, de forma sintetizada, o que foi acolhido das ADI's pelo STF, conforme os ensinamentos de Novelino e Cunha Júnior (2018, p. 626 e 627): a) declarar a inconstitucionalidade da expressão "na data de expedição do precatório" contida no § 2º do art. 100 da Constituição da República; b) declarar inconstitucionais os §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição da República (que permitiam a compensação, em favor da Fazenda Pública devedora, do valor correspondente aos débitos do credor original); 48 c) assentar a inconstitucionalidade da expressão "índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança", constante do § 12 do art. 100 da Constituição Federal, do inciso II do § 1º e do § 16, ambos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; d) declarar inconstitucional o fraseado "independentemente de sua natureza", contido no § 12 do art. 100 da Constituição, para que aos precatórios de natureza tributária se apliquem os mesmos juros de mora incidentes sobre o crédito tributário; e) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento (itens "b" e "c" acima), do art. 5º da Lei nº 11.960/2009 e dos arts. 3º, 4º e 6º da EC 62/2009; f) assentar a inconstitucionalidade do § 15 do art. 100 da Constituição Federal e de todo o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (especificamente o caput e os §§ 1º, 2º, 4º, 6º, 8º, 9º, 14 e 15, sendo os demais por arrastamento ou reverberação normativa)”. (ROCHA, 2021, p. 47-48)

Diante do exposto, examinar-se-á ainda, a redação e a exposição de motivos das PECs 23 e 36 de 2021 que foram transformadas nas Emendas Constitucionais nº113 e 114 de 2021,

---

II, e § 6º da EC 62/09. A ADI 4372, por sua vez, ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais impugna os §§ 2º, 9º, 10 e 12 do art. 100 da CF/88, bem como o art. 97, §§ 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º e 16, do ADCT. A ADI 4400, proposta pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, tem por objeto os §§ 9º, 10, 12 e 16 do art. 100 da CRFB, e do art. 97 do ADCT, todos com a redação dada pela EC62/09. Por fim, a Confederação Nacional da Indústria propôs a ADI 4425, tendo por objeto o art. 97, caput e seus parágrafos do ADCT, acrescentado pela EC 62/09, além dos artigos 3º, 4º e 6º da mesma Emenda Constitucional e dos §§ 9º e 12 do art. 100 da CRFB, introduzidos pela indigitada emenda. (BARROS, 2017, p. 07)

<sup>12</sup> “Essa modulação criada pelo STF concedeu sobrevida pelo período de mais cinco exercícios da moratória pelo regime especial aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a qual anteriormente tinha um prazo de quinze anos”. (ROCHA, 2021, p. 46)

ADI 4400, proposta pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, tem por objeto os §§ 9º, 10, 12 e 16 do art. 100 da CRFB, e do art. 97 do ADCT, todos com a redação dada pela EC62/09. Por fim, a Confederação Nacional da Indústria propôs a ADI 4425, tendo por objeto o art. 97, caput e seus parágrafos do ADCT, acrescentado pela EC 62/09, além dos artigos 3º, 4º e 6º da mesma Emenda Constitucional e dos §§ 9º e 12 do art. 100 da CRFB, introduzidos pela indigitada emenda. (BARROS, 2017, p. 07)

objetos centrais do presente projeto, para a reflexão e construção do argumento e pensamento a respeito da temática.

## **1. HISTÓRIA DOS PRECATÓRIOS: ORIGEM E EVOLUÇÃO**

Neste capítulo serão abordados toda evolução histórica dos precatórios e seu sistema até a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, sendo fundamental para o presente trabalho de conclusão de curso. Destaca-se com suma relevância o entendimento da origem dos precatórios para a compreensão de seu mecanismo e seus motivos de existência. Além de expor a complexidade de todo o sistema que até os dias atuais, o direito brasileiro não conseguiu resolver, apesar de diversas tentativas. Expondo ainda, como a questão política sempre se sobrepõe à técnica nesse instituto dos precatórios.

### **1.1 Da origem dos precatórios**

Os precatórios são conhecidos como as dívidas judiciais que a Fazenda Pública possui para com as pessoas privadas, podem advir de várias fontes e são pagas pelo poder judiciário, através de um regime jurídico diferenciado. O instituto dos precatórios, consiste em uma medida constitucional, que acompanha o ordenamento jurídico brasileiro desde o Brasil Colônia.

A origem e entendimento da história desse instituto jurídico é importante por evidenciar que não se trata de um problema dos dias atuais e que desde os primórdios desse instituto, se tem um descumprimento, um descaso com as decisões que impõe o pagamento dos precatórios. Dessa forma, o sistema dos precatórios nos concede um panorama para que possamos compreender como até os dias atuais trata-se de um sistema não consolidado, no qual de tempos em tempos há insistentes tentativas de promover alterações que quase nunca são benéficas para os credores desses créditos.

Trata-se de uma difícil missão conseguir identificar os primórdios desse importante mecanismo e sua justificativa para existir. No entanto, é inegável que as Ordenações Manuelinas, Afonsinas e Filipinas<sup>13</sup> influenciaram para o surgimento dos precatórios, já que permitiam a penhorabilidade dos bens públicos, como ocorria perante os particulares para a execução em face da Fazenda Pública.

---

<sup>13</sup> Filho, Eurípedes Gomes Faim. *Precatórios na História.: De antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988. (Precatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 2)* (p. 12). Edição do Kindle.

Nesse sentido, diversos registros antigos e dispersos na vigência das Ordenações Afonsinas contêm documentos que evidenciam, o que na época podia ser entendido como pagamento dos precatórios, requisições que eram enviadas em formato de cartas aos fiscais da fazenda, requerendo a expedição das precatórias para o pagamento de dívidas dos reis. Destaca-se que em muitas dessas cartas já era utilizado o termo “precatório”, mesmo sem ter um significado atribuído à época para essas execuções, mas com o sentido bem perto do concedido atualmente.

## **1.2 Os precatórios no Brasil Imperial**

No Brasil Império, após proclamada a independência do Brasil, com a Lei de 20 de outubro de 1823, houve conseqüentemente a independência política do país. O ordenamento brasileiro, todavia, continuou sendo regido e influenciado pelo direito português e pelas Ordenações Filipinas, com poucas mudanças no que chamaremos de projeto primordialmente existente do sistema dos precatórios.

Desse modo, observa-se que ainda eram feitas as execuções judiciais diante do Estado da mesma maneira que para com os particulares, admitindo-se a penhorabilidade dos bens, já que não havia diplomas que regressassem à situação ou determinasse a impenhorabilidade de determinados bens.

Contudo, com a outorga da Constituição de 1824, mudou-se de figura o que era entendido pelo projeto da sistemática dos precatórios até então. Destaca-se que a Constituição Imperial indicou a presença de duas diretrizes importantes que acompanharam os precatórios no decorrer da história. Sendo a primeira, a determinação de que os gastos, despesas advindas das condenações judiciais em que o Estado deveria pagar quantia certa, deveriam de ser fixadas dentro de uma receita prevista e preparada pelo executivo; e a segunda diretriz consagrada, era a da determinação da impenhorabilidade dos bens públicos. “Essas duas regras são o coração do sistema de precatórios, por isso pode-se dizer que já na Constituição do Império esse sistema estava presente, mesmo que não de forma tão explícita como ocorreu na Constituição de 1934” (FILHO, 2017, p. 21).

Nesse ínterim, destaca-se que há uma divergência relevante sobre a segunda regra trazida pela Constituição Imperial. Os doutrinadores divergem entre si a respeito da impenhorabilidade ou não dos bens públicos àquela época. Conforme a Constituição Imperial de 1824, os bens públicos só poderiam ser penhorados mediante autorização legislativa, dado que foram considerados bens inalienáveis. Nesse sentido, não havia regra expressa sobre a

possibilidade de se alienar e penhorar esses bens públicos. De acordo o dispositivo da Constituição outorgada por Dom Pedro I:

Art. 15. É da atribuição da Assembléa Geral [...]

X. Fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa. [...]

**XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.**  
[...] (grifo nosso)

Dessa forma, até então conforme a obra *Precatórios*, aduz:

Existia apenas rol determinado de bens que se consideravam impenhoráveis, estabelecido em lei de 27 de julho de 1582 e ampliado por diplomas subsequentes, abarcando, por exemplo, os cavalos, as armas, os livros, os vestidos de seus corpos e as camas dos fidalgos, dos cavalheiros e dos desembargadores. (MOREIRA, GRUPENMACHER, KANAYAMA, 2021, p. 22)

Então, parte da doutrina entendeu que a alienação e consequentemente a impenhorabilidade dos bens do Estado, ocorreu devido ao dispositivo trazido pela Constituição Imperial em seu art. 15, XV. “Uma vez que a alienação de tais bens far-se-ia apenas mediante autorização do Legislativo, seriam esses inalienáveis e, por conseguinte, não sujeitos à penhora” (MOREIRA, GRUPENMACHER, KANAYAMA, 2021) e a outra parte entendeu que essa impenhorabilidade veio somente mais tarde a partir do Decreto 737 de 1850, que ficou responsável por determinar, de fato, a impenhorabilidade dos bens inalienáveis.

No entanto, apesar de toda divergência da doutrina sobre a redação da inalienabilidade dos bens públicos nacionais, ficou entendido majoritariamente que, de acordo com o disposto na Carta Imperial, a penhorabilidade dos bens públicos só poderia acontecer através da permissão legislativa. Assim, a interpretação é de que os bens públicos eram impenhoráveis, e somente excepcionalmente, quando concedida uma permissão, que se poderia ter os bens públicos alienados.

A questão da impenhorabilidade dos bens públicos foi oficialmente resolvida a partir da afirmativa ser inserida na Consolidação das Disposições Legislativas e Regulamentares do Código de Processo Civil do Império, elaborada por Antonio Joaquim Ribas e consolidada no Código Civil de 1916, em seus artigos 66 e 67 do CC.

À vista disso, ergueu-se o dilema acerca da forma de execução, já que estava impossibilitada a penhora de bens públicos para a satisfação das dívidas que ordenaram as sentenças judiciais. O problema que carecia de previsão legal, fez com que a jurisprudência, fizesse o papel do legislativo e direcionasse as decisões futuras. De modo que, a partir da

autorização do Presidente da Câmara para a entrada do Oficial de Justiça dentro da Câmara, era penhorado o dinheiro, o bem fungível, dos cofres públicos.

Em 1851, a partir do conhecido por “Directório do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda” foi criada a Instrução Normativa de 10 de abril de 1851, que foi responsável por conceber um sistema semelhante ao existente atualmente dos precatórios. Nesse sistema, conta-se que depois de transitada em julgado a sentença contrária à fazenda, era feita uma cópia da sentença e levada à autoridade habilitada para que determinasse o cumprimento imediato e requeresse ao Procurador Fiscal o pagamento da quantia certa. Assim, sem dúvidas pelo Procurador Fiscal era expedida a precatória para a Tesouraria do Império efetuar o pagamento.

### **1.3 Os precatórios no Brasil Republicano**

Já no Brasil República, a primeira vez preceituaram sobre o que viria a se tornar a sistemática dos precatórios foi com o Decreto nº 3.084 de 5 de novembro de 1898 que dispõe sobre a “Consolidação das Leis referentes à Justiça Federal”. A partir desse decreto, amparada pela Constituição de 1891, a execução perante a Fazenda Nacional era feita sem qualquer competência privativa, podendo qualquer instituição administrativa determinar e realizar os pagamentos. Com esse decreto também foi que colocaram explicitamente a norma que determinou a impenhorabilidade dos bens públicos.

Isso fez com que os pagamentos ficassem dependentes dos poderes políticos, pelo qual propiciou o avanço da corrupção, dos jogos de influência e da advocacia administrativa, impossibilitando a igualdade entre os credores da Fazenda Pública.

#### **1.3.1 A Constitucionalização dos precatórios**

Sem um sistema consolidado a respeito das dívidas da Fazenda Pública advindas de sentenças condenatórias, começou-se a perceber que havia uma certa morosidade e burocracia por parte do Estado para se pagar essas dívidas. Acontecia que não havia uma organização, uma diretriz a ser seguida para fazer esses pagamentos, fazendo com que o Estado deixasse ao seu bel prazer, realizando os pagamentos de acordo com sua discricionariedade.

Nessa perspectiva, tem-se que os precatórios, de fato, só foram inseridos no texto da constituinte de 1934, onde começaram a surgir preocupações com as soluções a serem elaboradas para o problema dessas execuções.

Foi só então que, em sua redação, a Constituição de 1934 trouxe em seu artigo 74, uma ordem preferencial sistemática de pagamentos a ser obedecida pela Fazenda Pública, assim como o dever da previsão do crédito dentro do orçamento criado para essa finalidade de abarcar os precatórios. O objetivo da criação dessa ordem a ser seguida para a realização dos pagamentos das sentenças condenatórias era de conceder uma solução precisa e sólida para o problema da discricionariedade e privilégio no pagamento das dívidas.

Dessa forma, a criação deste critério pela constituição proporcionou a introdução do princípio da igualdade e o da separação dos poderes, no qual ficou determinado que todos os indivíduos possuíam o direito de receber igualmente o pagamento dos precatórios e o executivo deveria obedecer e respeitar as condenações provenientes do judiciário.

A nova constituinte contou com propostas para a instalação de uma ordem cronológica para os pagamentos dos precatórios, bem como a responsabilização por parte solidária e de forma passiva entre o Estado e o ministro da Fazenda. Era disposto em seu art. 182, a seguinte redação:

**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.

A constituinte propôs também a penhora dos bens da Fazenda (crédito orçamentário) e do responsável pela abertura do crédito, no caso de inadimplemento. Além de ter sido a responsável por tornar a matéria dos precatórios competência privativa da União.

Contudo, nenhuma das propostas foram aprovadas, deixando a problemática em volta do tema cada vez mais no escuro e colaborando para a complexidade acerca do tema desenvolvida com o passar do tempo. Isso fez com que os precatórios se multiplicassem e os pagamentos continuassem a serem realizados de forma arbitrária, abrindo margem para a corrupção.

Já a nova constituição de 1937, outorgada na Era Vargas (não aplicada totalmente em razão do Estado Novo - ditadura de Getúlio Vargas) discorreu acerca do sequestro de bens, que só poderia vir a ocorrer quando realmente o credor possuísse preferência.

Foi então, que na regência dessa constituinte de 1937, foi criada o Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-Lei 1.608 de setembro de 1939), que em seu artigo 918, que assim estabeleceu:

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

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

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

Nesse sentido, mesmo com as tentativas de solucionar o problema que cada vez mais virava uma bola de neve, a inclusão desse sistema dos precatórios na Constituição não foi suficiente para resolver de fato a questão. Tanto é que, a Constituição de 1946 propôs ao perceber as tentativas falhas de solucionar o problema, propôs a retirada do tema da Constituição.

Nessa perspectiva, observou-se que o problema da inadimplência do Estado continuava sem solução. O Estado mesmo com o tema inserido na constituição, com regras expressas, claramente não realizava os pagamentos. Ainda na Constituição de 1946, cumpre ressaltar que trouxeram a necessidade de haver o crédito orçamentário aberto, ou como denominados, “extra-orçamentários” para a realização dos pagamentos dos precatórios.

Em seguida, na constituição de 1967 foi apresentada a proposta de determinação do prazo de 1º de julho para a apresentação dos precatórios como a data limite, regra que perdura até os dias atuais, além da inclusão dos precatórios no crédito orçamentário do Estado para o pagamento dos débitos dessa natureza.

Contudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem-se que:

A promulgação de uma nova Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 (CRFB) não alterou substancialmente o regime de precatórios. Regulado sobretudo no art. 100, a principal novidade foi a criação da preferência no pagamento de créditos alimentícios, havendo também alteração com a exclusão da

necessidade de ouvida do chefe do Ministério Público para se proceder ao sequestro, bem como com a expressa consignação da atualização monetária dos valores quando da apresentação desses. Talvez o impacto mais sério, que persiste a produzir ecos até hoje, resida no fato de que, em suas disposições transitórias, a CRFB estabeleceu a primeira moratória no pagamento dos precatórios, criando a possibilidade de parcelamento dos débitos pendentes em oito prestações anuais, iguais e sucessivas, com a possibilidade de emissão de títulos da dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento”. (MOREIRA, GRUPENMACHER, KANAYAMA, 2021, p. 32)

No curso dessas mudanças ao longo dos anos, tem-se que a ideia do sistema dos precatórios se mantiveram com a ideia original, qual seja a de assegurar os pagamentos dos precatórios, conforme preconizado pelas Constituições, ou pouco foram alteradas. Observa-se que as soluções sugeridas ao longo do tempo não saiam do papel. A constituição Federal de 1988, foi a responsável por trazer as mais significativas mudanças nesse sistema através de uma série de emendas constitucionais.

## 2. O SISTEMA DOS PRECATÓRIOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Neste capítulo será desenvolvido uma breve evolução histórica dos precatórios na nossa Constituição Federal de 1988, vigente nos dias atuais, posteriormente à uma explanação acerca das características e particularidades constantes na redação dos artigos da Constituição referentes à sistemática dos precatórios.

### 2.1 Características do sistema dos precatórios

Na Constituição Federal de 1988, foi preconizado no art. 100, o sistema dos precatórios. Em sua redação original, o referido artigo dispôs que:

**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.

A princípio, a proposta constitucional era de que os créditos de caráter alimentícios fossem dispensados das expedições dos precatórios, o que acabou por não ser acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, já que, por meio da Súmula 655, estabeleceram que não houvesse a dispensa desses créditos, mas sim sua preferência em relação aos outros créditos.

Nesse sentido, pode-se observar que a Constituição de 1988 se preocupou em manter a apresentação da ordem cronológica dos precatórios a serem obedecidas, já mencionada e anteriormente desenvolvida pela Constituição de 1934. No concernente à regra do sequestro dos bens, a constituinte em comento optou por mantê-la também para evitar discricionariedade do direito de preferência do credor.

Nessa perspectiva, a matéria dos precatórios é disposta no artigo 100 da Constituição Federal de 1988, após diversas emendas constitucionais<sup>14</sup> que não adentraremos muito, a redação nos dias atuais encontra-se da seguinte forma:

**Art. 100.** Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos

---

<sup>14</sup> Vide Emenda Constitucional 62, de 9 de dezembro de 2009; Emenda Constitucional 94, de 15 de dezembro de 2016; Emenda Constitucional 99, de 14 de dezembro de 2017; Emenda Constitucional 109, de março de 2021

respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425) (...) <sup>15</sup>

Nessa lógica, cumpre ressaltar algumas características e particularidades constantes no texto constitucional que são responsáveis por reger o sistema dos precatórios atualmente.

Assim, uma das primeiras características a ser observada que a Constituição Federal de 1988 manteve foi a da ordem cronológica de apresentação para o pagamento.

“Isso se dá porque tal regra é uma aplicação específica do princípio da isonomia e seu descumprimento autoriza sequestro das verbas da entidade infratora, nos termos do art. 100, § 6º, da Constituição da República, e punição dos responsáveis, sendo o pagamento considerado como despesa não autorizada.” (FILHO, 2020, p. 43)

Outra característica também ainda presente na sistemática dos requisitórios e já mencionada diz respeito a regra da expressa inclusão no orçamento, no qual as requisições devem estar previstas na lei orçamentária anual, conforme preconiza o artigo 167, II, da Constituição Federal. Ademais, tem-se que é terminantemente proibido a designação de pessoas no orçamento, como já abordado nas constituições anteriores.

Os precatórios, na redação atual, contam com o regramento acerca dos juros e correção monetária a serem fixados quando transitada em julgado a decisão que institui os precatórios. Dessa forma, tem-se que a correção monetária era embasada nos índices mensais da variação da inflação, e que após a aprovação das emendas constitucionais 113 e 114 de 2021, objeto do presente trabalho, passaram a corrigir os precatórios a partir da taxa SELIC.

No concernente à cessão de créditos nos precatórios, foi a partir da Emenda Constitucional 62/2009 que se estabeleceu a possibilidade do credor ceder o crédito para terceiros de forma parcial ou total, por meio de petição protocolizada.

Assim, abordaremos as regras conhecidas como particulares à sistemática dos precatórios. São regras que somente existem nesse sistema o diferenciando do sistema de pagamento das Requisições de Pequeno Valor (RPV).

Nesse sentido, destaca-se que as Requisições de Pequeno Valor, conhecidas por RPs, consiste em um sistema totalmente diferente dos precatórios. Trata-se de uma espécie de requisição de pagamento oriunda de uma decisão judicial, em que cada ente do Direito Público poderá fixar seu valor para expedição. Caso não haja previsão, o limite das RPs é instituído pelo art. 87 do ADCT, incluído pela Emenda constitucional 73 de 2002, que é o

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

limite de quarenta salários mínimos para as Fazendas Estaduais e o Distrito Federal e o teto de trinta salários mínimos para as Fazendas Municipais.<sup>16</sup>

Nessa seara, observa-se que a Emenda Constitucional 62/2009 constitui uma alteração muito importante para todo o sistema acerca das dívidas do Estado. De forma que, até os dias atuais nos deparamos com os resquícios de seu impacto e suas regras estabelecidas.

Uma das regras introduzidas no dispositivo referente aos precatórios refere-se à competência concedida à Constituição Federal de a qualquer momento poder criar Lei complementar para tratar a respeito do pagamento do crédito. Disposta no parágrafo 15º do art. 100 CF/88, essa norma abre margem para a facilitação dos parcelamentos unilateralmente dos precatórios, dado que possibilita que os parcelamentos sejam aprovados através de um quórum menor do exigido legalmente pelas emendas constitucionais.

O prazo para a inclusão dos precatórios no orçamento também consiste em uma regra característica do sistema dos precatórios. Conforme o parágrafo 5º do dispositivo constitucional já mencionado (artigo 100), os precatórios devem ser incluídos no orçamento até a data de 2 de abril até o final do exercício seguinte, onde terão os valores corrigidos e atualizados monetariamente. Trata-se de um novo prazo final estipulado pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021, que antes correspondia ao 1º de julho para a apresentação dos precatórios.

Em seguida, ressalta-se a regra concernente à consignação dos créditos abertos. Basicamente, essa regra estipula que após criada a Lei Orçamentária Anual, as dívidas, os créditos que constam em aberto necessitam ser consignados de forma direta ao Poder Judiciário.

O sistema dos precatórios permite que o credor opte por adquirir bens imóveis públicos com créditos de precatórios, a quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, a aquisição de participação societária promovida pelo mesmo ente federado, a compra de direitos, disponibilizados para cessão, e inclusive o pagamento de outorga de delegações de serviços públicos.

Além disso, através do parágrafo 10º foi instituído o conhecido como compensação forçada abordada também no parágrafo 9º, no qual o Estado poderia solicitar à Fazenda Pública devedora as informações necessárias acerca dos débitos que satisfazem as condições

---

<sup>16</sup> As Requisições de Pequeno Valor não seguem todas as regras pertinentes aos precatórios, como dispõe o art. 100, § 3º, da Constituição da República, por isso, normalmente as regras constitucionais que mencionem apenas precatórios se aplicam somente a eles e não às RPs, pois essas, nas palavras do Ministro Ayres Britto do Supremo Tribunal Federal ficam “à margem do sistema de precatório”.(G Faim F, Eurípedes. *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.: No Direito Constitucional e no Direito Financeiro* (p. 54). Edição do Kindle).

estabelecidas para a compensação. A resposta por parte da Fazenda Pública devedora ocorre em até 30 dias sob pena da perda do direito de compensação do débito.

Conforme já explanado anteriormente, existe uma ordem cronológica a ser obedecida para a satisfação dos precatórios. Dessa forma, é realizada uma classificação dos precatórios para se elencar as preferências de pagamentos. Nessa acepção, através de listas, tem-se classificados os precatórios “normais”, “preferencialmente” e “altamente preferenciais”.

Os precatórios altamente preferenciais são aqueles de caráter alimentar e aqueles em que os titulares são portadores de doença grave. Esses precatórios advêm dos processos sobre salários, pensões, benefícios previdenciários e indenizações. Cumpre destacar também que, esses débitos constituem aqueles em que os titulares possuam 60 (sessenta) anos ou mais na data da expedição dos precatórios, no valor superior ao triplo fixado para as RPVs, sendo possível o fracionamento.

Já os precatórios preferenciais dizem respeito àqueles de caráter alimentar em que os titulares possuam 60 anos ou mais, ou sejam portadores de doença grave, que não tenham sido pagos na primeira ordem de preferência; os demais precatórios de natureza alimentícia, que consistem naqueles derivados de salários e verbas trabalhistas, vencimentos, proventos, pensões, benefícios previdenciários, ações acidentárias, indenizações por morte, invalidez, fundadas em responsabilidade civil.

No sistema dos precatórios discute-se a legitimidade da expedição de precatórios suplementares e complementares. A vedação da ação consiste em uma regra foi trazida pela Emenda Constitucional nº 37 de 2022, incorporada pela Emenda Constitucional nº 62 de 2009, com poucas alterações.

Dessa maneira, tem-se que conforme disposto no parágrafo 8º do artigo 100 da Constituição Federal, que é vedada a complementação ou suplementação de precatórios, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total. Devendo haver, nos casos em que seja necessário, a expedição de novo precatório citando a Fazenda Pública e reinserindo o credor na ordem de recebimento dos precatórios.

No entanto, de acordo com as emendas constitucionais a serem analisadas e algumas permissões concedidas pelo STF (como o destacamento dos honorários), o fracionamento dos precatórios que se falará mais adiante, é permitido.

Por fim, como última regra particular do sistema dos precatórios a ser abordada corresponde a possibilidade concedida à União de assumir os débitos dos precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo possível financiá-los de forma direta. Chamada

de assunção de débitos, o parágrafo 16 do artigo 100 da Constituição estipula essa possibilidade. Conforme Leonardo Carneiro da Cunha em sua obra entende:

A norma confere à União a possibilidade de escolher um débito específico para assumir, o que malferia a necessidade de obediência à ordem cronológica dos precatórios, desatendendo ao princípio da impessoalidade. Ora, sabe-se que a impessoalidade inspira a exigência de obediência à ordem cronológica”. (CUNHA, 2022, p. 64)

Nessa regra, em particular, o que ocorre é que a dívida dos precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pode ser assumida pela União. De forma que, haveria uma federalização das dívidas dos precatórios, em uma espécie de refinanciamento. No entanto, para se colocar em prática essa alternativa da satisfação das dívidas dos precatórios, é necessária uma lei que venha da vontade pública para poder sanar o problema<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Portanto, a proposta da federalização da dívida de precatórios é factível, principalmente se feita aos poucos, mas dificilmente será aplicada. (G Faim F, Eurípedes. *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.: No Direito Constitucional e no Direito Financeiro* (pp. 79-80). Edição do Kindle).

### **3. EMENDAS CONSTITUCIONAIS ANTERIORES DE GRANDE REPERCUSSÃO ACERCA DOS PRECATÓRIOS**

Neste capítulo, o objetivo será apresentar os pontos principais das emendas constitucionais sobre a sistemática dos precatórios de grande importância e repercussão surgidas após a Constituição de 1988.

#### **3.1 Emenda Constitucional 62 de dezembro de 2009**

A análise dessas ações de inconstitucionalidade se faz importante para o entendimento da (in) constitucionalidade das Emendas Constitucionais de nº 113 e 114 de 2021, objeto do trabalho visto que parte da inconstitucionalidade declarada nessas ADIs foram incorporadas pelas PECs, e logo após, aprovadas e transformadas nas Emendas Constitucionais.

A Emenda Constitucional 62, de 9 de dezembro de 2009, popularmente conhecida como “Emenda do Calote” instituiu um novo regime especial para o pagamento de créditos de precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O texto apresentado na emenda constitucional 62 foi alvo de muitas críticas e debates, visto que possui partes em que se tem conflitos com o veiculado pela Constituição Federal, motivo pelo qual se foram ajuizadas as ações de inconstitucionalidade.

A Emenda em comento, trouxe consigo alterações no art. 100 da Constituição e o acréscimo dos §§ 15 e 16, no qual autoriza ao legislador infraconstitucional, delegando a competência para a criação de um regime especial, através de leis complementares, para o pagamento dos precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios que se encontram vencidos há muitos anos e não foram pagos no tempo correto<sup>18</sup>.

Além do acréscimo desses parágrafos no art. 100 da Constituição, a Emenda Constitucional 62/2009 foi responsável por incluir no ADCT, o art. 97, estabelecendo regras a serem seguidas para esse regime especial de pagamento desses precatórios atrasados enquanto a lei complementar não for sancionada.

---

<sup>18</sup> Os requisitos para pagamento de precatórios estão todos previstos na Constituição, não sendo possível que outros sejam estabelecidos pela legislação infraconstitucional. Às normas infraconstitucionais, não se permite agregar novos requisitos para além daqueles fixados no texto constitucional. Sem embargo disso, a Emenda Constitucional 62/2009 acrescentou ao art. 100 da Constituição os § 15 e 16, delegando ao legislador infraconstitucional a possibilidade de criar um regime especial para pagamento de precatórios de Estados, do Distrito Federal e de Municípios. Tal possibilidade não alcança os precatórios da União. Cunha, Leonardo Carneiro da. *Precatórios - Atual Regime Jurídico* (p. 63). Edição do Kindle.

Outra previsão trazida pela Emenda 62/2009, foi a compensação entre as dívidas dos precatórios com os débitos tributários dos credores. Essa nova possibilidade permitida, autorizava o abatimento do valor desses débitos tributários que o credor possuía perante o ente devedor dos precatórios, em uma espécie de compensação obrigatória.

A Emenda 62/2009 trouxe a previsão da alteração do índice de correção monetária dos precatórios, pelo qual passaria a ser realizado pelo índice de correção de caderneta de poupança, através da Taxa Referencial, acrescida de juros moratórios de 6% ao ano.

Nesse sentido, esse regime especial criado pela emenda Constitucional 62/2009, permitiu que as dívidas oriundas dos precatórios vencidos e a vencer pudessem ser pagas em até 15 anos, dividindo os números de precatórios em parcelas anuais e destinando mensalmente, em conta especial, 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, percentuais estes entre 1 e 2%. Além disso, a Emenda foi responsável por também conceder a possibilidade de outras formas de pagamento dos precatórios e a possibilidade do ente devedor e os credores dos precatórios de fazerem um acordo direito.<sup>19</sup>

### **3.2 Emenda Constitucional 94 de dezembro de 2016**

A emenda Constitucional nº 94/2016 também foi responsável por trazer mudanças na forma de pagamento dos precatórios, alterando um pouco toda a sistemática do sistema, até então proposto pela emenda constitucional nº 62 e inovando o regime especial de pagamento dos precatórios daqueles entes em estado de mora.

As alterações foram propostas para que os Estados, Municípios e o Distrito Federal, pudessem satisfazer suas dívidas vencidas e as que viessem a vencer nesse período advindas dos precatórios até a data de 31 de dezembro de 2020, por meio de depósito mensal em conta especialmente aberta para o tribunal respectivo. O pagamento dessas dívidas deveria ser realizado observando a receita corrente líquida do período estipulado pela emenda constitucional, além de observar a regra em que determinava que até 50% dos precatórios deveriam seguir a ordem cronológica de apresentação.

A referida emenda também trouxe consigo a possibilidade de desconto nos valores totais dos precatórios em 40% quando estabelecidos acordos conciliadores. Além de vedar o sequestro dos valores destinados ao pagamento dos precatórios, exceto quando houvesse a falta de deliberação tempestiva dos recursos.

---

<sup>19</sup> Vide Emenda Constitucional 62, de 9 de dezembro de 2009

### 3.3 Emenda Constitucional 99 de dezembro de 2017

Em meio a tantas outras mudanças trazidas pela emenda constitucional 94/2016, em 2017 surgiu a emenda constitucional de nº 99, que modificou algumas regras instituídas e constantes na emenda constitucional 94/2016. Efetivamente, mais uma vez o que se observa é que as mudanças intentadas continham o objetivo de ampliar, novamente, o prazo para o pagamento dos precatórios atrasados por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Foi instituída, então, a regra de que, por meio de leis próprias, os Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam regulamentar a partir de 1º de janeiro de 2018, em 120 dias. Nessa lógica, foi autorizada que todos os Estados, Municípios e Distrito federal que estivessem em mora com o pagamento de seus precatórios vencidos deveriam liquidar a dívida até 31 de dezembro de 2024, o que antes da possibilidade de regulamentação própria era feito através da compensação de créditos inscritas na dívida ativa até o dia 25 de março de 2015.

Nesse sentido, o que se observou foi que:

(...) O prazo para adimplemento, que se relacionava com os débitos vencidos até 31 de dezembro de 2020, passou a abranger os débitos vencidos até 31 de dezembro de 2024. A EC 99/2017 ampliou, portanto, o prazo em mais 4 anos, de 31 de dezembro de 2020 para 31 de dezembro de 2024 (...) EC 99/2017 ampliou, portanto, o prazo em mais 4 anos, de 31 de dezembro de 2020 para 31 de dezembro de 2024.. (CUNHA, 2022, p. 72)

Ademais, a emenda constitucional 99/2017 modificou o índice de correção monetária a ser utilizado pelos precatórios, ampliou a possibilidade de utilizar os valores depositados judicialmente para o pagamento dos precatórios, dentre outras alterações.

Destarte, em síntese o que se conclui é que ao examinar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, mais precisamente as observadas no presente trabalho, ADIs 4.357 e 4.425, o Supremo Tribunal Federal compreendeu como inconstitucionais o § 15 do art. 100 da Constituição e o art. 97 de seu ADCT, entre outros, por entender que o regime especial de precatórios, proposta pela Emenda Constitucional 62/2009 violava diversos princípios consagrados pela Constituição Federal, como o Estado Democrático de Direito, o livre acesso à justiça, o devido processo legal, a coisa julgada e a duração razoável do processo. Da mesma forma, sob as mesmas justificativas, a emenda constitucional 94/2016 é considerada inconstitucional.

À vista de todo o exposto, fica entendido que, as emendas constitucionais discutidas no trabalho, mas principalmente as ADIs 4.357 e 4.425, objeto de análise:

A ratio decidendi do julgamento proferido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425 serve para se reconhecer também a inconstitucionalidade do regime especial instituído pela Emenda Constitucional 94/2016 e posteriormente alterado pelas Emendas Constitucionais 99/2017 e 109/2021. É por isso que se afigura inconstitucional o regime especial para pagamento de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. (CUNHA, 2022, p. 76)

Outrossim, destaca-se que os debates nas emendas constitucionais abordadas se confundem ou até apresentam as mesmas propostas de alterações, levando à uma cansativa e interminável releitura e reafirmação do que é e o que não é constitucional.

### **3.4 Emenda Constitucional 99 de 14 de dezembro de 2017**

Uma das alterações mais importantes trazidas por essa emenda, foi o limite dos valores dos precatórios para o pagamento seguindo a ordem cronológica e a possibilidade do fracionamento dos precatórios, introduzida no § 2º do art. 102 do ADCT.

Essa regra continuou a ser utilizada na emenda constitucional 109, de forma transitória e específica<sup>20</sup>. De acordo com a nova regra introduzida pelo parágrafo, os precatórios referentes aos créditos alimentares de idosos, portadores de doenças graves e pessoas com deficiência, deveriam ser saldados no limite de valor de até o quádruplo do valor fixado para as Requisições de Pequeno Valor (RPVs), sendo possível o fracionamento do restante para o pagamento ser realizado na ordem de preferência cronológica dos demais créditos alimentares.

A nova emenda criada colabora, como todas as outras anteriores, para a mora do Estado para com seus créditos advindos dos precatórios. Alterando e postergando a sistemática dos precatórios, não satisfazendo as dívidas com os credores da forma em que deveria originalmente ocorrer.

---

<sup>20</sup> Essa é uma preferência específica e transitória. É específica apenas para os casos de regime especial de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E é transitória, pois só vigora durante o regime especial. (Cunha, Leonardo Carneiro da. *Precatórios - Atual Regime Jurídico* (p. 75). Edição do Kindle)

### 3.5 Emenda Constitucional 109 de 15 de março de 2021

A Emenda Constitucional 109/2021 foi responsável por dilatar o prazo de pagamento dos precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, até então, instituídos pelo regime especial. Dessa maneira, os precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que se encontrassem atrasados, em 25 de março de 2015, deveriam ser quitados até o dia 31 de dezembro de 2029.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a União ficou excluído desse regime especial, pelo qual somente os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam quitar suas dívidas vencidas e vincendas de precatórios, com atualização monetária feita através do IPCA-E, por meio de depósitos mensais de um valor do calculado percentualmente sobre suas receitas líquidas. Esses depósitos deveriam ser realizados em uma conta especial do Tribunal de Justiça, local da dívida.

Como Leonardo Carneiro da Cunha elucida em sua obra:

Assim, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios(...) devem saldar seus débitos vencidos, atualizados pelo IPCA-E, mediante depósitos mensais em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para o pagamento de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data entrada em vigor do regime especial, tudo conforme o plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local (CUNHA, 2022, p. 73-74)

Essa nova emenda instituída, também propôs, em sua vigência, a proibição da realização de desapropriações, exceto aquelas destinadas para fins públicos, no art. 103, parágrafo único do ADCT. Essa regra se aplicava aos Estados, Distrito Federal e Municípios que tivessem os estoques de precatórios pendentes para o pagamento superados em 70% de suas respectivas receitas correntes líquidas.

Ademais, essa emenda proibiu também o sequestro das verbas públicas, enquanto os Estados, Distrito Federal e Municípios estivessem submetidos a esse regime especial e em dia com seus depósitos mensais.

Dessa forma, observando as alterações de prazo para a realização do pagamento dos precatórios, mais uma vez ficava escancarada a tentativa de se postergar as dívidas dos Estados, Municípios e Distrito Federal, colaborando para que cada vez mais essas dívidas oriundas dos precatórios se tornassem uma bola de neve.

#### 4. AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (23/2021 E 46/2021)

Neste capítulo, será apresentado uma descrição da exposição de motivos das propostas de emenda constitucional, averiguando-se os pontos positivos e negativos das PECs nº 23/2021 e nº 46/2021. Para assim, se iniciar a pesquisa exploratória, que é o objetivo deste trabalho.

##### 4.1 A exposição de motivos da PEC de nº 23/2021

Como em toda elaboração de Lei, há a necessidade de se expor os motivos que levaram à propositura da proposta para se alcançar o que almeja, a criação de uma nova Emenda Constitucional.

Assim sendo, a apresentação da proposta de Emenda à Constituição nº 23/2021, trouxe consigo a proposta de abertura do espaço fiscal no Teto de Gastos para financiar o projeto social que posteriormente se tornou no conhecido "Auxílio Brasil", instituída pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, através da alteração no cálculo do teto de gastos e a instituição de um novo Regime dos Precatórios.

Conforme discorrido na exposição de motivos, os argumentos utilizados para legitimar a nova Emenda Constitucional foram de que:

Sendo assim, de forma a evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações em sentenças judiciais, sugere-se, à sua elevada consideração, proposta de alteração do Texto Constitucional com o escopo de: (i) **afastar o pagamento de precatórios fora do rito tradicional, ou seja, evitar que a parcela “superpreferencial” dos precatórios escape da previsibilidade orçamentária típica do procedimento natural de quitação desses requisitórios,** (ii) **permitir o depósito de parte ou da totalidade do precatório à disposição do juiz da execução quando o credor for simultaneamente devedor da Fazenda Pública,** (iii) **permitir que o depósito mencionado no item anterior ocorra mesmo na hipótese de cessão do precatório,** (iv) **estabelecer o parcelamento dos precatórios vultosos e dos maiores quando o volume total de pagamentos exceder determinado percentual da Receita Corrente Líquida da União,** (v) **autorizar o encontro de contas dos valores de precatórios com aqueles devidos por pessoa jurídica de direito público interno,** e (vi) **atualizar o foro nacional, preservando-o apenas para demandas coletivas.** (Grifo nosso)

De acordo com a proposta, esse aumento do espaço fiscal possibilitaria o aumento no número de famílias beneficiadas com o programa social, além de permitir o aumento no valor de auxílio pago mensalmente a essas famílias, que viria a se tornar permanente e não apenas

um auxílio emergencial com um período determinado de duração. Para o Senado a proposta: “amenizará as agruras financeiras atuais de contingente expressivo da população, impactando positivamente na redução da desigualdade de renda, que é um problema observado no país há longo tempo”. (BEZERRA, 2021, p. 320)

O cerne da questão era que o Auxílio Brasil pudesse favorecer 17 milhões de famílias, ao invés de apenas 14,6 milhões, possibilitando ao governo a extinção da fila das famílias postulantes do benefício inscritas no Cadastro Único.

Com o Programa Bolsa Família, o tíquete médio era de R\$ 186,68; com o Programa Auxílio Brasil, é atualmente de R\$ 224,41. Com maior espaço fiscal, será possível majorar substancialmente o tíquete médio do novo apoio assistencial e, além disso, implantar um piso de R\$ 400 mensais por beneficiário. (BEZERRA, 2021, p. 320)

Afinal, conforme aduzido na exposição de motivos das PECs 113 e 114, era preciso *"evitar um colapso financeiro da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários"* decorrente do pagamento de precatórios.

Ademais, uma das mais polêmicas alterações trazidas com a PEC é o argumento acerca do endividamento do país caso a PEC fosse aprovada, conforme aduzido o aumento da dívida pública não seria tão significativo, tendo seu maior impacto apenas nos próximos dois anos de aprovação da Emenda Constitucional.

Segundo dados citados no Parecer nº de Fernando Bezerra Coelho, acerca da proposta da PEC, realizado na tramitação da proposta no Congresso Nacional, as dívidas do Estado com a aprovação da PEC 23/2021 correspondia a um valor previsto em 80,8% do PIB no ano de 2021, chegando aos 81%, sendo a diferença irrisória<sup>21</sup>. Esse pequeno aumento calculado, conservaria a confiança do mercado de forma que assegura aos inseguros o não disparo da dívida pública<sup>22</sup>.

O argumento ainda, afirmava que caso a PEC não fosse aprovada, e não fosse imposto um limite nos gastos com os precatórios, as despesas comprometem as políticas sociais (Auxílio Brasil) e chegariam no valor estimado de R\$ 89,1 bilhões no ano de 2022, correspondendo a 0,95% da projeção do PIB realizada para o ano, havendo um aumento de 60,2% no concernente ao total dos precatórios pagos no ano de 2021, correspondente ao valor

---

<sup>21</sup> TESOURO.GOV.BR. **Relatório de Projeções da Dívida Pública**. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:38868](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:38868). Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>22</sup> SENADO FEDERAL. **PARECER Nº , DE 2021**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9042708&ts=1638371413303&disposition=inline>. Acesso em: 23 jan. 2023.

de R\$ 55,6 bilhões e 78,7% do valor pago nos precatórios do ano de 2020, correspondente ao valor de R\$ 49,9 bilhões.<sup>23</sup>

A grande resistência formada em torno da polêmica PEC 23/2021 está calcada na ausência de especificação restante do valor advindo do alargamento do espaço fiscal para o pagamento do auxílio. Ou seja, o destino do dinheiro após o pagamento do Auxílio Brasil não foi especificado, deixando em aberto uma margem para o discricionário e arbitrário uso do valor que deveria estar sendo usado para o pagamento das dívidas oriundas dos precatórios.

Nesse sentido, a proposta ainda discorreu acerca da necessidade de se alterar a base de correção monetária dos precatórios, que antes eram feitos de acordo com os índices calculados mensalmente após a mudança passaria a ser feita através da taxa SELIC. Conforme o Senador Fernando Bezerra Coelho aduziu no Parecer nº xx de 2021:

É compreensível que a correção do limite total de gastos primários acompanhe o mesmo período de referência para a correção das despesas primárias associadas ao salário mínimo, como os benefícios previdenciários, o abono salarial e os benefícios assistenciais de que trata a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). (BEZERRA, 2021, p. 321)

Nessa perspectiva, salienta-se que o parlamento na tentativa de se modificar e trazer os pontos que não eram consensuais entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, fez-se surgir a proposta de Emenda Constitucional de nº 46/2021, que ficou conhecida como a segunda parte da PEC dos Precatórios.

Essa nova proposta de emenda constitucional foi promulgada no dia 16 de dezembro de 2021, dando origem à Emenda Constitucional 114/2021. A nova emenda abarcou parte do texto apresentado na proposta de emenda constitucional nº 23/2021 que continha questões divergentes para a aprovação. As questões de divergência que haviam sido apresentadas na primeira parte da PEC (a de nº 23) correspondiam ao limite de pagamento dos precatórios e a utilização do dinheiro economizado em Seguridade Social e programas sociais como o Auxílio Brasil, além da possibilidade de parcelamento dos débitos relativos aos precatórios.

O parcelamento dos precatórios, à princípio tinha sido justificada da seguinte forma pela exposição de motivos:

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

---

<sup>23</sup> BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021. Altera os art. 100, art. 109, art. 160, art. 166 e art. 167 da Constituição e acrescenta os art. 80-A e art. 101-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3Lihc wd>. Acesso em: 26 mar. 2022.

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 previsto.

## **4.2 A Emenda Constitucional nº 113/2021 e suas alterações**

A Emenda Constitucional nº 113/2021 entre toda polêmica, debate e emendas foi aprovada e publicada em 8 de dezembro de 2021. Então assim, em seu projeto final ficou estabelecido que os artigos 100, § 9º, §11, § 14, § 21 e § 22 art. 160, § 2º e art. 167, caput, III, § 3º sofreram alterações. Assim como, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em seus artigos 101, § 5º, art. 107, § 1º, II, § 12, § 13, § 14, art. 115, art. 116 e art. 117, I, II, III e § 3º, também tiveram mudanças significativas.

Nessa perspectiva, a proposta de emenda constitucional 23/2021, que se tornou a Emenda Constitucional 113 de 2021, propôs a mudança do cálculo do limite do teto de gastos. Esse mecanismo do teto de gastos diz respeito ao total das despesas primárias da União, as despesas básicas com a educação, saúde, segurança pública, aposentadorias, servidores e assistência social e foi criado pela Legislação do Novo Regime Fiscal, com previsão para terminar no ano de 2036.

Com isso, antes da aprovação da proposta os limites dos gastos do orçamento eram calculados e corrigidos de acordo com o teto do ano anterior utilizando o tributo do IPCA Índice de Preços ao Consumidor Amplo. Assim, o limite é calculado pelo IPCA, mais precisamente acumulado de julho a junho do outro ano.

Com a aprovação da Emenda Constitucional no final de 2021, foi definido que a correção deveria ocorrer utilizando o IPCA acumulado, porém do mês de janeiro a dezembro. Dessa forma, o ponto chave era de que como apenas no final do ano se era elaborado a Lei Orçamentária, o cálculo deveria abranger a inflação dos 6 primeiros meses do ano e a estimativa da mesma até o final do ano, no mês de dezembro, alterando o art. 107 do ADCT, o inciso II do § 1º e incluindo os novos §§ 12 a 15.

A partir dessa alteração, foi apresentada a expectativa de que o cálculo do teto de gastos previstos para o ano de 2022 abriria margem para o governo poder gastar um total de R\$ 106,1 bilhões a mais do que antes da mudança trazida pela PEC, sendo incluso o total de R\$ 43,8 bilhões advindos da redução do pagamento dos precatórios.

Posteriormente, a nova proposta de emenda à Constituição Federal discorreu acerca da imposição do limite aos recursos que pagariam as requisições de pequeno valor e os precatórios, até 2036, com o fim do Novo Regime Fiscal. Essa proposta, alterou o artigo 107-A da ADCT. O objetivo seria de que como proposto no cálculo do teto de gastos, esse limite pudesse ser pago no valor correspondente ao de 2016 (quando entrou em vigência a Legislação do Novo Regime Fiscal) corrigido de forma anual pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

No assunto que mais nos diz respeito, o intuito da proposta era adiar o pagamento de parte dos precatórios, ou seja, as dívidas que União, estados e municípios possuíam oriundas de sentenças transitadas em julgado. O argumento utilizado para respaldar essa alteração foi de que sem a mudança do estabelecimento desse limite aos recursos seriam responsáveis pelo aumento da dívida pública dos precatórios no valor estimado em R\$1,2 trilhão, de acordo com as estimativas da inflação para o ano de 2036.

Como abordado anteriormente, a PEC 23/2021 alterou o prazo da apresentação dos precatórios para o pagamento dentro do orçamento fiscal vigente. Dessa maneira, ficou estabelecido que o prazo para a inclusão dos precatórios no orçamento da União seria até o dia 2 de abril, sob a justificativa de que ocorrendo desse modo o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conhecida por PLOA, com regra de envio por parte do Executivo até o dia 15 de abril poderia abarcar um prognóstico do risco fiscal e do valor a ser pago.

Sabe-se assim que, a PEC 23/2021 não foi responsável somente por alterações na Constituição Federal, mas também instituiu alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Nesse sentido, a partir da nova redação do art. 101, parágrafo 5º, ficou estabelecido que os empréstimos contratados pela União, Distrito Federal e Municípios para a satisfação das dívidas oriundas do regime especial de precatórios fossem destinados, mediante atos do Poder Executivo, exclusivamente para o pagamento dos precatórios por acordo direto com os credores.

A PEC ainda, em relação aos precatórios referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com o objetivo não lesar o pagamento dos abonos salariais dos professores, estabeleceu a prioridade desses precatórios frente aos demais, salvo os precatórios expedidos em favor dos idosos, os deficientes físicos e portadores de doença grave, que deverão ser quitados em três parcelas anuais e sucessivas, a começar o ano seguinte ao de sua expedição, na proporção, na devida ordem de 40%, 30% e 30%.

A proposta de emenda constitucional em comento ainda modificou a forma de cessão dos créditos precatórios nos § 11, 14 e 21 do artigo 100 da CF/88. Assim, a proposta alterou o que diz respeito à faculdade do credor de escolher a forma de compensação da dívida, não ficando somente com a opção de comprar imóveis públicos; podendo agora escolher entre comprar participações societárias do ente federativo devedor, realizar o acerto de contas entre o crédito advindo dos precatórios com outras dívidas de outros entes federativos.

Dessa maneira, o credor é obrigado a depositar em juízo o valor dos débitos inscritos em dívida ativa que possui com o ente federativo devedor dos precatórios, sob alegação de que esse sistema de compensação permitiria que fosse reduzido o pagamento das despesas oriundas das sentenças judiciais, alargando o espaço fiscal para a satisfação de outras despesas.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia discutido o tema, estabelecendo a vedação a esse mecanismo de compensação das dívidas dos credores particulares perante o ente público devedor dos precatórios. Sendo, portanto, julgado inconstitucional no julgamento da ADI 4.357 e da ADI 4.425.

A PEC 23/2021 ainda traz consigo a intenção de preservar a higidez do chamado pacto federativo. Nesse ponto, a PEC tentou, com a redação dos §§ 21 e 22 do art. 100, combinados com o art. 160 da Constituição Federal conceder a autorização para que haja acordos para o acerto de contas entre credores e devedores (os entes federativos e a União), autorizando que seja repassado os valores dos precatórios que devem ser feitos aos Estados e Municípios como uma espécie de assunção de dívidas.

Essa nova regra surgiu como um meio de reduzir a ameaça da moral dos entes não comprometidos a quitar suas dívidas, além de tentar equilibrar suas finanças mal resolvidas. Com isso seria possível a geração dos encargos não pagos e as retenções dos valores por parte da União que seriam passados para o próximo governo. Assim, foi aprovado que os entes federativos pudessem amortizar suas dívidas através dos precatórios devidos um ao outro.

Foi o aduzido pelo Senador relator em seu parecer que, argumentou da seguinte forma:

A proposta autoriza ainda os entes federativos a usarem os precatórios devidos a outro ente para amortizar suas dívidas com o mesmo ente nos contratos de refinanciamento de dívidas não tributárias; de prestação de garantia; nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e nas dívidas decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos. Essa possibilidade não existe nas normas atuais. (BEZERRA, 2021)

No concernente ao objeto central do presente trabalho, o parcelamento dos precatórios com os sistemas previdenciários e do RGPS dos municípios vencidos até a data de 31 de outubro de 2021, incluindo os que já haviam sido parcelados. A proposta assim, permitiu de forma excepcional, o parcelamento das dívidas oriundas dos precatórios previdenciários dos municípios, devendo ser pago em até 240 meses, quando permitidos por lei municipal específica.

O fundamento utilizado para viabilizar essa proposta era de que a dívida previdenciária dos municípios regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) diminuiria do montante de R\$ 104 bilhões para o valor de R\$ 67,7 bilhões sem contabilizar os juros e multas, desafogando os cofres dos municípios.

A PEC propôs ainda, no artigo 167 da Constituição Federal o acréscimo dos §§ 7º e 8º, que ficaram responsáveis por disciplinar a securitização dos recebíveis da dívida ativa. Esse mecanismo permitiu que os entes federados pudessem emitir títulos no mesmo valor de impostos atrasados a serem recolhidos, como uma estratégia.

#### **4.3 A Emenda Constitucional nº 114/2021 e suas alterações**

A Emenda Constitucional nº 114/2021 foi aprovada e publicada em 16 de dezembro de 2021. Então assim, em seu projeto final ficou estabelecido que os artigos 6º, 100, § 5º e art. 203, VI da Constituição Federal sofreram alterações. Assim como, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em seus artigos 107-A e art. 118.

Dessa forma, a emenda constitucional foi criada como uma espécie de complemento à emenda constitucional 113/2021, visando resolver os dissensos existentes para a resolução da questão e ainda, objetivando estabelecer, trazer consigo, os limites para o pagamento das dívidas dos precatórios, a destinação da utilização dos recursos sobrados com o novo sistema dos precatórios em vigor, como a Seguridade Social e os programas sociais de transferência de receitas (Auxílio Brasil).

Assim, foi a partir dessa emenda constitucional que foi instituído o parcelamento dos precatórios, a ser realizada de forma que o pagamento dos precatórios referentes aos professores, que receberam até 60% como abono salarial, aposentados e pensionistas, se daria por meio de 3 parcelas anuais a partir de sua expedição.

A primeira parcela para o pagamento no primeiro ano seria correspondente à porcentagem de 40% do montante total do precatório. A segunda parcela seria paga no segundo ano, no importe de 30%, assim como a terceira parcela, a ser paga no terceiro ano.

Isso aumentou o número de parcelas que o Estado poderá utilizar para o pagamento até o final do ano.

O texto também trouxe consigo o afastamento dessa classe de precatórios dos limites do teto de gastos e do pagamento anual dos precatórios, que já havia sido apresentado pela emenda constitucional 113/2021.

Nessa seara, foi incluída a regra na nova emenda constitucional, que estabelecia que os Estados e os Municípios aplicassem os recursos advindos dos precatórios do (FUNDEF), de acordo com a destinação de origem do fundo. Dessa maneira, como já mencionado anteriormente, 60% desses precatórios deveriam ser repassados aos professores, incluídos os professores aposentados e pensionistas. Esse repasse seria na forma de abono salarial, não sendo incorporado no salário, aposentadoria ou na pensão.

Outra alteração importante de se destacar, diz respeito a data limite para o pagamento dos precatórios. Anteriormente, conforme estabelecido pela PEC 23/2021, era determinado que a aplicação limite do pagamento dos precatórios iria até o fim do regime fiscal de teto de gastos, ou seja, somente em 2036. Contudo, com a nova regra, a data limite passou a ser apenas até o ano de 2026.

Logo, os precatórios a serem pagos anualmente, seguiram a aplicação do IPCA acumulado sobre o que foi quitado no ano anterior, até mesmo aqueles que ainda faltam para serem pagos. No mais, os precatórios que não forem quitados em consequência do limite estabelecido para o pagamento dos precatórios terão preferência nos próximos anos, sempre levando em consideração a ordem cronológica existente, junto às regras trazidas pela PEC 46/2021.

Além disso, no concernente aos descontos, tem-se que, como forma de opção, o credor que não recebeu seu precatório em virtude de não ter sido inserido no orçamento, poderá receber seu precatório com um desconto de 40%, em parcela única, até o fim do próximo ano, por meio de acordos de conciliação.

Nessa lógica, a PEC 46/2021 trouxe como argumento, dados de uma nota informativa da Consultoria de Orçamento da Câmara dos deputados, em que afirmava que do espaço fiscal que as novas normas dos precatórios trariam seriam de R\$110 bilhões no orçamento do ano de 2022. Contudo, R\$ 43, 56 bilhões deste valor estimado, resulta da PEC 46/2021 e o restante, qual seja R\$ 67 bilhões, da PEC 23/2021, até então aprovada pela Câmara e pelo Senado.

Assim, era necessário a aprovação da PEC 46/2021, para que valor do alargamento do espaço fiscal projetado ficasse completo. De maneira que, R\$ 39, 485 bilhões viriam da

imposição do limite de pagamento de precatórios e R\$ 4,08 bilhões decorreram do parcelamento dos precatórios que estão fora do limite imposto.

Ficaram estabelecidos também pela PEC, os precatórios que estariam fora do limite anual estabelecido para o pagamento dentro do orçamento e do teto de gastos. Desses precatórios a ficarem fora do limite, destaca-se aqueles pagos com o desconto de 40%; aqueles pagos utilizando a compensação de dívidas com o fisco e como a compra de imóveis públicos, ações societárias disponíveis; aqueles precatórios estipulados para o parcelamento automático, em que seu valor seja 15% maior do total previsto para a despesa do orçamento; e aqueles precatórios em que a atualização monetária se der previsto no mesmo exercício do orçamento.

A PEC 46/2021 foi responsável por elaborar novas prioridades de pagamento dos precatórios. Assim, obedecendo a seguinte ordem, possui prioridade: a) as RPVs consideradas pela União como precatórios de até R\$ 66 mil reais; b) os precatórios considerados de caráter alimentício (como salários, indenizações ou benefícios previdenciários), que sejam de valor até três vezes o limite da RPV, os titulares também devem conter mais de 60 anos de idade ou serem portadores de deficiência ou ainda, de doença grave; c) os demais precatórios com natureza alimentícia que seja até três vezes a RPV; d) os precatórios de natureza alimentícia que possuam o valor superior a três vezes a RPV; e) por último, os demais precatórios.

Ademais, a PEC 46/2021, trouxe a iniciativa de tornar o programa social do Auxílio Brasil definitivo, através dos programas de transferência de renda. Nesse sentido, a PEC dispôs que o limite da utilização do espaço orçamentário previsto para o ano de 2021, no valor de R\$ 15 bilhões, poderia ser utilizado para o pagamento do Auxílio Brasil.

Nesse ínterim, o texto da emenda constitucional descreveu que, no ano de 2022, o espaço aberto no orçamento deve ser direcionado para o atendimento das despesas concernentes à ampliação e consolidação dos programas sociais (Auxílio Brasil), de maneira que o recálculo do teto de gastos deva ser utilizado acumulado de janeiro a dezembro.

Outra novidade trazida pela PEC 46/2021, foi na proposta da criação de uma Comissão Mista do Congresso Nacional para o exame de atos, fatos, atitudes e políticas públicas que tenham um grande potencial de gerar precatórios e decisões judiciais que vão em discordância com a União. A intenção da formação dessa comissão é de que junto ao CNJ e o TCU, seja possível averiguar, requisitar dados e documentos de entes e órgãos da administração pública de todos os poderes para que seja possível tomar medidas legislativas cabíveis.

A PEC ainda ficou responsável por alterar um tema que já havia sido aprovado na PEC 23/2021, que diz respeito à securitização, já abordado anteriormente. Dessa forma, a regra nova revogou a venda dos créditos concernentes às dívidas, com desconto pelo governo.

Por fim, a PEC 46/2021, introduziu uma nova temática, que diz respeito às novas regras de refinanciamento das dívidas dos Estados com a União. Foi permitido que os Estados endividados que não conseguiram quitar seus créditos no prazo de 240 meses, previsto pela Lei Complementar 156/16 ou optassem por não seguir as regras dispostas pela outra Lei Complementar 178/21, a respeito do tema, agora pudesse pagar as prestações de suas dívidas no mesmo número de prestações que restassem que ainda não tinham sido pagas.

#### **4.4 A tramitação das PECs 23 e 46 de 2021**

A proposta de Emenda Constitucional 23/2021 chegou ao plenário da Câmara dos Deputados no dia 26/10/2021, onde foi apresentada e submetida à deliberação com 312 votos contra 144, no 1º turno.<sup>24</sup> O texto base da proposta foi aprovado para ir à 2º turno<sup>25</sup>, com quatro votos a mais que o necessário para aprovação. Já no 2º turno, a proposta foi aprovada com 323 votos a favor e 172 contra, sem alterações, sendo levada para votação no Senado Federal.

A grande polêmica em torno da votação em 1º turno na Câmara dos Deputados se deu pelas manobras realizadas pelo presidente da Câmara, Arthur Lira, que desrespeitando a Mesa Diretora, permitiu que deputados não presentes no dia da votação pudessem votar à distância. Além disso, ainda visando garantir a aprovação da PEC, tem-se que o presidente da Câmara foi responsável por alterações no relatório que não passaram pela comissão especial da PEC<sup>26</sup>.

No senado, a proposta foi recebida no dia 10 de novembro de 2021, sendo designado como Relator o Senador Fernando Bezerra Coelho<sup>27</sup>. Conforme a votação nominal realizada

---

<sup>24</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 23/2021 Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293449>. Acesso em: 9 jan. 2023.

<sup>25</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova texto-base da PEC dos Precatórios Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/823353-camara-aprova-texto-base-da-pec-dos-precatorios/>. Acesso em: 9 jan. 2023.

<sup>26</sup> ANPREV. **Câmara aprova PEC 23/2021 em primeiro turno**. Disponível em: <https://anprev.org.br/anp/conteudo/artigo/camara-aprova-pec-23-2021-em-primeiro-turno/12082>. Acesso em: 6 fev. 2023.

<sup>27</sup> SENADO. Votações da matéria PEC 23/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/150731/votacoes>. Acesso em: 9 jan. 2023.

no 1º turno, a PEC foi aprovada recebendo 64 votos a favor, 13 votos contra e 2 abstenções. A proposta de emenda constitucional ainda contou com a votação nominal do art. 107-A do ADCT, incluído pelo art. 3º da PEC, no qual foi aprovada com 57 votos a favor e 17 votos contra. Já em 2º turno, na votação nominal, a PEC foi aprovada com 61 votos a favor e 10 votos contra, contendo 1 abstenção.

Já no concernente à tramitação da PEC 46 que deu origem a Emenda Constitucional 114 de 16 de dezembro de 2021, é interessante destacar que a emenda foi proposta com o intuito de aprovar os pontos pendentes da PEC 23 que não haviam sido aprovados. A proposta foi recebida no dia 08 de dezembro de 2021. Levada para o segundo turno, a proposta foi aprovada com 332 votos favoráveis, 141 votos desfavoráveis e uma abstenção de voto, totalizando 474 votos. Dessa forma, a matéria se transformou em norma jurídica na Mesa dos Deputados e nas mesas do Senado.

## **5. A ANÁLISE DAS AÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 4.425/DF e ADI Nº 4.357/DF)**

Neste capítulo, serão analisadas as ações de inconstitucionalidade, as famosas ADIs de nº 4.425 e ADI de nº 4.357, que consideraram inconstitucionais partes da Emenda Constitucional nº62, por violação material de parte do art. 100 da Constituição Federal de 1988 em mais uma tentativa de solucionar a problemática dos precatórios.

### **5.1 A (in) constitucionalidade da Emenda Constitucional 62/2009**

A Emenda Constitucional 62 publicada em 09 de dezembro de 2009, foi responsável por alterar o art. 100 da Constituição Federal e acrescentar o art. 97 do ADCT, o qual instituiu um novo regime especial para o pagamento dos precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, tem-se que a declaração da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional pelas ADIs 4.425 e 4.357 se faz importante para o presente trabalho, dado que grande parte da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 62/2009 tratou de tema semelhante aprovado nas atuais Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021. Sendo necessário então analisar e evidenciar o tema já discutido e votado pelo STF voltar a ser cogitado e aprovado agora nas novas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021.

Nesse sentido, esse novo regime especial instituído pela EC 62/2009 foi pensando diante da problemática que se arrasta por anos, o grande volume de dívidas de precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, grande parte das alterações propostas e aprovadas feriam uma série de princípios constitucionais e do ordenamento jurídico brasileiro.

A inconstitucionalidade foi reconhecida porque o Supremo Tribunal Federal entendeu que o regime especial não respeitava os valores do Estado de Direito e os princípios do devido processo legal, do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário, bem como o da razoável duração do processo. O Supremo Tribunal Federal, por maioria, salientou que o que se pretendia era um “calote” que feria o princípio da moralidade administrativa, da impessoalidade e igualdade, destinando um percentual muito pequeno da receita para o pagamento devido e forçando assim os credores a aceitarem leilões, acordos e outros prejuízos. (FILHO, 2017, p. 113)

A ideia era de que esse novo regime de pagamento dos precatórios começasse a valer a partir de noventa dias da publicação da emenda constitucional. A Emenda 62/2009 não foi bem aceita no sistema jurídico, sendo considerada uma emenda de calote, no qual permitia um parcelamento unilateral a partir da inserção do art. 97 do ADCT, não realizando o pagamento dos precatórios como deveria ser, colaborando para a morosidade do Estado.

Assim sendo, a partir das inovações trazidas pela emenda, destaca-se que grande parcela da emenda constitucional nº 62 foi declarada inconstitucional por parte do STF, a partir do julgamento das ações de inconstitucionalidade nº 4.425 e 4.357, por afrontar os preceitos fundamentais, pelo qual também foi necessário modular temporalmente os efeitos da decisão.

Assim, passando-se brevemente pela decisão proferida por parte do STF, tem-se que foram consideradas inconstitucionais pelo tribunal o § 2º do art. 100 da Constituição Federal que em sua redação discorria:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:  
§ 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. (Grifo nosso)

O parágrafo em comento constou a infeliz expressão “na data de expedição do precatório”, que conforme julgada, violava o princípio da igualdade, já que não considerava como preferenciais os créditos de precatórios das pessoas que viessem a completar 60 anos de idade após a data da expedição dos precatórios. Ficou entendido pelos ministros que todos que alcançarem 60 anos na pendência do pagamento dos precatórios, seriam contemplados pela regra, com vista a preservar a igualdade entres os credores, e não apenas as pessoas que já tivessem 60 anos na data de expedição dos precatórios.

Em consonância ao exposto, o Ministro Luiz Fux em seu voto dispôs:

Consoante o texto introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, a preferência a idosos com sessenta anos ou mais de idade será apurada “na data de expedição do precatório”. Ora, ao assim proceder, o constituinte derivado incorreu em ultraje à isonomia entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que preteriu, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não no momento da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento. (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

Ainda nessa seara, foram julgadas inconstitucionais os §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal. Os dispositivos em questão, aspiravam a instituição da compensação antecipada das dívidas do credor dos precatórios para com a Fazenda Pública. Através dessa regra seria possível a retenção dos valores a serem pagos como precatórios para compensar as dívidas do credor.

Nesse sentido, o STF entendeu que essa norma poderia caracterizar uma vantagem exagerada por parte do Poder Público, além de violar os princípios do contraditório, o da ampla defesa, isonomia, coisa julgada, do devido processo legal e da separação dos poderes. Como já mencionado, essa alteração instituiu a compensação obrigatória das dívidas, como uma medida coercitiva ao pagamento dos tributos, fazendo com que os credores não recebessem os precatórios nos valores em que faziam jus.

Como o relator Ayres Britto da mencionada ADI argumentou, esse dispositivo nos concede a ideia de que:

É como dizer: depois de todo um demorado processo judicial em que o administrado vê reconhecido seu direito de crédito contra a Fazenda Pública (muitas vezes de natureza alimentícia), esta poderá frustrar a satisfação do crédito afinal reconhecido. (...) É que o cumprimento das decisões judiciais não pode ficar na dependência de manifestação alguma da Administração Pública, nem as demandas devem se eternizar (e se multiplicar), porque “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (inciso LXXVIII do art. 5º da CF). (...). Em síntese, esse tipo unilateral e automático de compensação de valores, agora constante dos §§ 9º e 10 da Magna Carta (redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009), embaraça a efetividade da jurisdição e desrespeita a coisa julgada. (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

Ademais, foi a partir do mesmo raciocínio que a ADI 3.453, julgada no ano de 2007, o STF julgou inconstitucional o art. 19 da Lei nº 11.033/2004<sup>28</sup>, que instituíu um mecanismo bem parecido com esse da emenda constitucional 62 de satisfazer as dívidas de forma

---

<sup>28</sup> Art. 19. O levantamento ou autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial somente poderá ocorrer mediante a 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, depois de ouvida a Fazenda Pública.

compensatória. Inclusive, essa forma de compensação, já julgada anteriormente, como o exposto, além de contrair a ADI mencionada, também contraria as Súmulas 70, 323 e 527.

O sistema de compensação das dívidas pela Fazenda Pública para com aqueles que se encontram inadimplentes e possuem como direito recebimento de um crédito oriundo de precatório configuraria como uma hipótese de sanção política não admissível no nosso sistema jurídico e com jurisprudência firmada (súmulas 70, 323 e 527) já no sentido de proibição desse meio coercitivo de cobrança de tributo<sup>29</sup>.

O § 12 do art. 100 da Constituição Federal, também foi reconhecido como inconstitucional pelo STF. A redação do dispositivo dispunha que:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:  
 § 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 compensatórios. (grifo nosso)

O parágrafo continha as expressões "índice de remuneração da caderneta de poupança" e "independente de sua natureza", que conforme o julgado, tal índice disposto para atualizar monetariamente os valores, não era qualificado para calcular de forma efetiva a inflação do período, caracterizando, dessa maneira, uma ofensa ao direito de propriedade dos credores. A utilização desse índice de correção para os requisitórios expedidos acarretaria prejuízos aos credores por serem inferiores aos que vinham sendo utilizados anteriormente.

Dignas de referência as palavras dos Ministros Ayres Britto e Luiz Fux sobre o tema. Ayres Britto afirmou, quando do julgamento das ADI, que **a correção pela TR representa "indevida e intolerável restrição à eficácia da atividade jurisdicional. Uma afronta à garantia da coisa julgada e, por reverberação, ao protoprincípio da separação dos Poderes."** Já Luiz Fux ponderou que **"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.** (MOREIRA, GRUPENMACHER, KANAYAMA, 2021, p. 141) (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, destaca-se parte do voto do Relator Ministro Ayres Britto sobre a inconstitucionalidade do dispositivo em comento:

<sup>29</sup> Súmula nº 70: "É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo."

Súmula nº 323: "É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos."

Súmula nº 547: "Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais."

Sendo assim, impõe-se a compreensão de que, com a correção monetária, a Constituição manda que as coisas mudem..., para que nada mude; quero dizer: o objetivo constitucional é mudar o valor nominal de uma dada obrigação de pagamento em dinheiro, para que essa mesma obrigação de pagamento em dinheiro não mude quanto ao seu valor real. É ainda inferir: a correção monetária é instrumento de preservação do valor real de um determinado bem, constitucionalmente protegido e redutível a pecúnia. Valor real a preservar que é sinônimo de poder de compra ou “poder aquisitivo”, tal como se vê na redação do inciso IV do art. 7º da C.F., atinente ao instituto do salário mínimo. E se se coloca assim na aplainada tela da Constituição a imagem de um poder aquisitivo a resguardar, é porque a expressão financeira do bem juridicamente protegido passa a experimentar, com o tempo, uma deterioração ou perda de substância, por efeito, obviamente, do fato econômico genérico a que se dá o nome de “inflação”. Daí porque deixar de assegurar a continuidade desse valor real é, no fim das contas, desequilibrar a equação econômico-financeira entre devedor e credor de uma dada obrigação de pagamento, em desfavor do último. (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

Ademais, o que a emenda constitucional propunha por “regime especial dos precatórios”, presentes no § 15 do art. 100 da Constituição Federal e no artigo 97 da ADCT<sup>30</sup> foram considerados inconstitucionais, descrita pelo Ministro Relator Ayres Britto como “ponto central de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 62/2009.

Esse dispositivo em questão, dissertativa acerca ampliação do prazo em quinze anos para o pagamento dos precatórios dos entes federativos que estivessem em mora, atentando também à razoabilidade e à proporcionalidade. Esse novo sistema propunha dois modelos. Sendo eles:

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) 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);

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

---

<sup>30</sup> “§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.”

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

pagamento”. Modelo de regime especial que findará, portanto, no “prazo fixo de até 15 (quinze) anos” (parte final do § 14); (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015) (grifo nosso)

O primeiro modelo se distinguia do segundo modelo no que diz respeito ao prazo estipulado para a satisfação da dívida e ao valor a ser depositado na conta especial dos Tribunais. Nessa perspectiva, os Tribunais de Justiça local dos precatórios administrariam as contas especiais criadas com a finalidade de depositar os valores, dispostos nos § 1º, 2º 4º, para o pagamento dos precatórios.

Conforme o § 6º, o percentual de 50% do montante depositados nessas contas especiais seria destinado para o pagamento dos precatórios na ordem cronológica de apresentação. Já o (§ 8º, aduzia que os outros 50% do montante depositados seria para pagar os precatórios da maneira que os Estados, Distrito Federal e Municípios desejassem entre as opções disponíveis. Sendo as opções: leilão, pagamento à vista e o “pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação” (inciso III do § 8º do art. 97 do ADCT)

Ademais, o dispositivo em comento definiu que os Estados, Distrito Federal e Municípios que estivessem pagando seus precatórios expedidos por meio do regime especial, não poderiam sofrer o sequestro de valores, com exceção do disposto no inciso II do § 1º e § 2º do art. 97 do ADCT.

O entendimento da suprema corte era de que esse novo sistema especial de precatórios proposto violava a principal ideia do que seria o Estado Democrático de Direito, contrariando os princípios norteadores do nosso sistema jurídico, como o livre acesso à justiça, o devido processo legal, da coisa julgada e a duração razoável do processo.

O autor Leonardo Carneiro da Cunha expõe que o regime especial de pagamentos dos precatórios seria inconstitucional por ofender a moralidade administrativa, dado que postergou o pagamento dos precatórios de direito dos credores, já reconhecidos judicialmente:

Os recursos públicos devem ser aplicados e geridos com seriedade, motivação, objetividade e correção, atendendo ao interesse público. Significa que ofende a moralidade administrativa não cumprir determinada promessa, bem como frustrar uma expectativa legítima criada pela própria Administração (CUNHA, 2022, p. 66).

Nesse sentido, o autor ainda conclui seu pensamento da seguinte maneira:

Se não atende à moralidade administrativa frustrar uma expectativa legítima criada pela própria Administração, ofende, a fortiori, o descumprimento de ordem judicial, que reconheceu expressamente um direito a ser atendido pelo Poder Público (CUNHA,2022, p. 66).

Nessa seara, de acordo com o voto do relator Ministro Ayres Britto, foi argumentado que:

Tenho que ambos os “modelos” de regime especial de pagamento de precatórios, instituídos pelo art. 97 do ADCT, foram 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. E essa vontade normativa superior é a Constituição originária, consagradora, dentre outras cláusulas pétreas, do direito subjetivo de acesso a uma jurisdição eficaz (inciso XXXV do art. 5º). É o que sinonimiza “Estado Democrático de Direito” e “Estado Constitucional”, porque, antes desse Estado Constitucional, o fundamento da submissão do Estado a deveres era a própria vontade normativa dele, Estado. O que significava um precário estado de segurança jurídica para os atores sociais privados e a coletividade como um todo, pois aquele que se autolimita discricionariamente também discricionariamente se autodeslimita a qualquer momento. (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015) (grifo nosso)

Dessa forma, tem-se que a instituição de um novo regime especial para o pagamento dos precatórios vencidos e a vencer pelos Estados, Distrito Federal e Municípios permitido pela Emenda 62/2009, ia em contradição com a confiança nos atos públicos, abalando com o princípio da boa-fé, da confiança para com os atos da administração.

Nessa perspectiva, mesmo com o julgamento inconstitucional das referidas ações diretas de inconstitucionalidade, o relator do acórdão responsável à época, O Ministro Luiz Fux, ordenou que os pagamentos dos precatórios continuassem a ocorrer na forma do artigo 97 do ADCT, instituído pela emenda constitucional nº 62, de maneira que foi averiguado que não seria possível impedir ou contestar o cumprimento desses pagamentos pendentes na forma em que já estavam sendo feitos.

Dessa maneira, a partir de um novo julgamento, da ADI 4.425, o STF decidiu resolvendo a questão, de forma a modular os efeitos da decisão, ou seja, possibilitou a restringir a eficácia temporal da decisão judicial do STF, com seu controle concentrado ou de forma difusa para surtir seus efeitos futuramente.

**Ementa: QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME**

ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029. 2. **In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.** 3. Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. 4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado. 5. Durante o período fixado no item 2 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT). 6. Delega-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório. 7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão. (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

Dessa maneira, aduziu Leonardo Cunha em sua obra “Precatórios- Atual Regime Jurídico” de forma minuciosa e descomplicada:

- 1) modular os efeitos da decisão para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional 62/2009, por cinco exercícios financeiros a contar de 1º de janeiro de 2016;
- 2) conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ação direta de inconstitucionalidade, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:

2.1) manteve-se a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios devem ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários devem observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e

2.2) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da Administração Pública Federal, com base nos arts. 27 das Leis 12.919/2013 e 13.080/2015, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária;

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

3.1) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional 62/2009, desde que realizados até 25 de março de 2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;

3.2) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado;

4) durante o período fixado no item 1 supra, ficam mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios, bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10, do ADCT);

5) delegação de competência ao CNJ para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, por opção do credor do precatório; e 6) atribuição de competência ao CNJ para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos. (CUNHA, 2022, p. 68-69)

Na votação do julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, ressalta-se que conforme supracitado, não houve unanimidade na decisão. Os ministros que julgaram totalmente improcedentes as ações diretas foram o Ministro Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Dias Toffoli, enquanto os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski julgaram as ações apenas parcialmente inconstitucionais.

A ratio decidendi do julgamento proferido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425 serve para se reconhecer também a inconstitucionalidade do regime especial instituído pela Emenda Constitucional 94/2016 e posteriormente alterado pelas Emendas Constitucionais 99/2017 e 109/2021. É por isso que se afigura inconstitucional o regime especial para pagamento de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. (Cunha, 2022, p. 76)

O Ministro Luiz Fux, ao proferir seu voto, trouxe uma assertiva válida para o entendimento da EC 62/2009:

Em suma, não se pode dizer que a EC nº 62/09 representou verdadeiro avanço enquanto existir a possibilidade de pagamento precatório por valor inferior ao efetivamente devido e em prazo que pode chegar a mais de cinquenta anos. É preciso que a criatividade de nossos legisladores seja colocada em prática conforme a Constituição, de modo a erigir um regime regulatório de precatórios que resolva essa crônica problemática institucional brasileira, sem, contudo, despejar nos ombros do cidadão o ônus de um descaso que nunca foi seu (ADI 4425 QO, Relator

(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015).

Diante do exposto, tem-se que mesmo a Emenda Constitucional 62 de 2009 ter sido considerada parcialmente inconstitucional, surgiram ao longo do tempo diversas tentativas de alterar a sistemática dos precatórios com os mesmos pontos já julgados inconstitucionais, como pudemos ver, as Emendas 113 e 114 de 2021.

## **6. A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113 E 114 DE 2021**

Neste capítulo será analisada a (in) constitucionalidade das novas emendas, objeto central de todo o trabalho, aprovadas para o regime dos precatórios, sendo elas a Emenda Constitucional 113 e 114 de dezembro de 2021.

### **6.1 Inconstitucionalidade das Emendas Constitucionais 113 e 114 de dezembro de 2021**

Sabe-se que todo o sistema dos precatórios é fundamentado e construído com base nos princípios constitucionais da isonomia, moralidade e da impessoalidade. Princípios estes que garante, ou deveria assegurar um procedimento de execução contra a fazenda pública de forma igual para todos, perante a lei, honesto e baseado na moral e imparcial, sempre priorizando o interesse público e visando impedir privilégios e discriminações

Dessa maneira, não é novidade que as alterações de forma insistentes e sucessivas revelam a grande instabilidade do tema, presente desde o Brasil Colônia até os dias atuais, fundadas em medidas de raciocínio fraudulento. Já argumentava Leonardo Carneiro da Cunha, com grifo nosso:

**As sucessivas mudanças na Constituição refletem um excesso de casuísmo e uma grande instabilidade nesse tema. As recentes Emendas Constitucionais 109, 113 e 114, todas de 2021, indicam a possível concretização de uma situação preocupante: a União e os entes federais, que sempre pagaram pontualmente os créditos inscritos em precatórios, devem passar a pagar, a cada ano, apenas parte desses créditos, em virtude do limite de gastos impostos no texto constitucional. Há, efetivamente, o risco de se agigantar a dívida pública, em manifesta ofensa a diversas garantias constitucionais processuais. (CUNHA, 2022, p. 11)**

O grande ponto do presente trabalho, é analisar se as emendas constitucionais seriam ou não inconstitucionais, diante dos vários trechos polêmicos e preocupações levantadas quando apresentada às PECs, além de toda jurisprudência existente em sentido e conjunto com o determinado pelo STF, em julgamentos semelhantes.

Neste seguimento, conforme perpassado por todo percalço histórico, tem-se que por anos e anos a questão da sistemática dos precatórios sempre é atacada. Já não é de hoje que por diversas vezes nos deparamos com legisladores insistindo em mudanças na forma de pagamento dos precatórios que sempre acabam por serem maléficas ao credor principal.

O que se evidencia a partir das análises realizadas nas propostas de emendas constitucionais ao longo do ano, são sempre as mesmas propostas de alterações maquiadas numa falsa esperança de cumprimento com as obrigações por parte do Estado. Propostas estas que sempre vinham acompanhadas de escancaradas violações às disposições constitucionais.

Ocorreu com a emenda constitucional 62/2009, que sugeriu a nova sistemática/regime da moratória dos precatórios, através da possibilidade de parcelamento por um índice de correção monetária que não é suficiente para conservar o valor verdadeiro do crédito a ser pago pela Fazenda Pública, a diferença da inflação no período, a compensação forçada entre os valores dos precatórios com as dívidas.

Ocorreu com o regime especial instituído pela Emenda Constitucional 94/2016 e com as emendas constitucionais 99/2017 e 109/2021, dado que mais uma vez trouxe propostas já discutidas que afrontam o Estado Democrático de direito, ao adiar de forma indefinida o pagamento de crédito dos precatórios, ferindo o livre acesso à justiça, o devido processo legal, a coisa julgada, e a duração razoável do processo.

“De nada adianta condenar o Poder Público para pagar determinada quantia a quem o acionou judicialmente, se a este não se garante o pagamento no tempo e na forma previstos no art. 100 da Constituição. Sucessivas emendas constitucionais criam regimes especiais, prorrogando, também sucessivamente, o prazo para pagamento final, frustrando a expectativa de quem tem, legitimamente, o crédito constituído mediante condenação imposta por sentença transitada em julgado”. (CUNHA, 2022, 72)

Assim, pode-se afirmar que as emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021 são inconstitucionais, visto que são responsáveis por impor um limite para o pagamento de precatórios, entre os anos de 2022 a 2026, no quais os valores ficam limitados ao utilizado no pagamento da despesa do exercício financeiro de 2016. Reduzindo o valor dos precatórios a serem pagos pela União, nesse ano de 2022 a R\$ 45 bilhões, além de instaurar um subteto que posterga indefinitivamente o pagamento das requisições que ultrapassem esse valor.

Em consequência, tem-se violado o princípio da separação dos poderes, por limitar, de forma inadequada, a dívida das sentenças transitadas em julgado de execução contra a fazenda pública, que são reconhecidas pelo Poder Judiciário. Ora, se o Princípio da separação dos três poderes intenta a administração de um Estado através da fragmentação de seus poderes em órgãos autônomos e característicos, cada um com sua competência e especialização em determinado aspecto, a instituição de mudanças de temas que já são reconhecidos e de competência do judiciário, caracteriza a transparente e objetiva violação ao princípio mencionado.

As inconstitucionalidades não param por aqui, a respeito do fatiamento da proposta de emenda constitucional em duas, sendo a PEC 23/2021 e PEC 46/2021 no Senado Federal constitui ofensa ao artigo 60, § 2º da Constituição Federal:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

**I** - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

**II** - do Presidente da República;

**III** - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

**§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.**

A Constituição Federal é descomplicada ao estabelecer que as propostas de emendas constitucionais devem ser discutidas e votadas em cada casa do Congresso Nacional, em duplo turno, devendo ser consideradas aprovadas quando obtiverem, em ambos os turnos, três quintos dos votos. Aprovar apenas parte do texto apresentado com discussões e votações configura-se em uma transgressão ao preconizado pela Constituição.

Nesse sentido, equivocada foi a aprovação das emendas constitucionais que driblaram, mais uma vez por meio de manobras de calote, os requisitos necessários para sua aprovação, visto que a proposta foi dividida em duas durante sua tramitação no Senado Federal, e através de acordos entre os líderes de bancadas que aprovou sua primeira parte EC 113/2021 (PEC 23/2021) com os pontos acordados e aprovados pela Câmara dos Deputados, sem modificações. Apenas posteriormente, sem debate, foi enviada à Câmara e pensada a outra proposta de emenda constitucional já em tramitação, os trechos alterados da segunda parte da PEC, que se transformou na EC 114/2021 (PEC 46/2021).

Outro aspecto relevante que configurou inconstitucionalidade por parte das emendas constitucionais 113/2021/ e 114/2021, trata-se do encontro de contas que descreve que os valores dos precatórios devem ser compensados com os débitos constantes em dívida ativa contra o mesmo credor. O tema já foi debatido e além, considerado inconstitucional pelo STF no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425, não havendo motivos plausíveis para a volta do debate já consolidado.

Isso porque, conforme entendido pelo STF, a Fazenda Pública possui outros meios de cobrar dívidas, sem precisar violar o direito de propriedade e o direito de liberdade dos credores de crédito dos precatórios. O encontro de contas por meio de compensação dos créditos dos precatórios com as inscritas na dívida ativa prejudica a efetividade da jurisdição, uma vez que, restringe o credor de receber seus créditos, os compensados de forma imediata

à expedição dos precatórios, desrespeita a coisa julgada material constante nas ADIs 4.357 e 4.425.

Ademais, a alteração da taxa para atualização monetária SELIC presente nas emendas constitucionais em comento (EC 113/2021 e 114/2021), também é alvo de questionamentos e argumentos de inconstitucionalidade, dado que como também elucidado pelas ADIs 4/3577 e 4.425, não conseguem restaurar de forma adequada as perdas advindas da inflação, representando sequestro dos direitos judicialmente reconhecidos e em trânsito julgado.

Há que se falar ainda a respeito da insegurança jurídica que a aprovação dessas PECs trouxe para nosso ordenamento jurídico brasileiro. A dilatação no prazo para o pagamento dos precatórios, posterga os efeitos práticos de uma decisão judicial definitiva, visto que frustra a expectativa do credor de receber os valores de seu crédito de precatório, lesando intensamente a garantia de segurança jurídica.

Nesse contexto, surgiu a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064 contra as alterações realizadas pelas emendas constitucionais 113/2021 e 114/202, distribuída à relatoria da Ministra Rosa Weber, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais (CPSM), a Confederação Nacional das Carreiras e Atividades Típicas de Estado (CONACATE) e a Confederação Brasileira de Trabalhadores de Policiais Civis (COBRAPOL), evidenciando não se tratar de debate injustificável as alterações na sistemática dos precatórios.

A mencionada ação de inconstitucionalidade argumenta que as emendas constitucionais 113 e 114 aprovadas nada mais são que medidas de institucionalização da moratória dos precatórios, por meio da limitação dos recursos para o pagamento dos precatórios, a utilização da taxa SELIC que não acompanha a inflação sendo incapaz de corrigir de forma justa os créditos. Além disso, as emendas violam diversos direitos e garantias fundamentais, principalmente o Princípio da separação dos poderes, o Princípio da coisa julgada, o Princípio da garantia ao devido processo legal e até mesmo o Estado democrático de Direito, ao lesar todos os credores desses precatórios. A ADI ainda não foi julgada, esperando por uma data de julgamento.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho discorreu acerca da importância dos precatórios desde o primórdio, como também de tempos em tempos iniciativas políticas tentam alterar todo o sistema e criar novas regras que nunca beneficiam os credores desses créditos, mas somente contribui para a morosidade e para a complexidade do tema.

Nesse sentido, foi extremamente necessário traçar a história dos precatórios, sua origem e importância para todo o sistema. Enfatizar o direito desses credores de receber suas requisições e como sempre se tratou de um tema delicado e complexo, pelo qual as regras do sistema nunca estiveram protegidas, sempre foram alvo de alterações, morosidade, descaso e politicagem e como o sistema foi evoluindo com o período político do Brasil.

Pode se dizer que os precatórios e todas as alterações realizadas com todas as emendas constitucionais abordadas, é que, de fato, a prioridade nunca foi satisfazer a dívida gigantesca que se formou com os anos de inadimplemento dos precatórios, e sim colocar as prioridades de cunho político à frente.

Em vista disso, evidenciou-se que ao longo de todo esse período, após a Constituição Federal de 1988, as Emendas Constitucionais, que alteraram ou criaram novos regimes para o pagamento dos precatórios, sempre foram aprovadas em discordância com os princípios mais básicos e fundamentais trazidos pela Carta Magna e que de tempos em tempos o STF precisa relembrar os legisladores sobre a inconstitucionalidade do tema.

Dessa maneira, todas essas manobras de calote, criadas e mantidas com o tempo, por meio das emendas constitucionais, sempre contribuem para que a parte mais vulnerável de toda relação, ou seja, o credor do crédito de precatórios, continue ainda mais exposta e sem garantias.

O sujeito, depois de longo percurso processual, sagra-se vitorioso. Formado o título executivo, e ultrapassada a etapa do cumprimento de sentença, expede-se o precatório, cujo pagamento é incerto, submetido a um regime especial que se prorroga sucessiva e indefinidamente. Tal cenário é instável, atentando contra o Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica, a coisa julgada e a duração razoável do processo. Também atenta contra o acesso à justiça. O acesso à justiça concretiza-se, não somente com a facilitação na propositura de demandas, na gratuidade, no amplo controle jurisdicional, mas também na satisfação do direito reconhecido, de forma efetiva e em tempo razoável. O acesso democrático à justiça exige que se garanta a efetividade da tutela jurisdicional, não somente no momento da gênese do direito, mas sobretudo no momento de sua aplicação, satisfação ou concretização. (CUNHA, 2022, p. 76)

Portanto, o trabalho em comento também abordou a inconstitucionalidade das novas Emendas Constitucionais aprovadas 113/2021 e 114/2021, que mais uma vez, versou acerca do tema já pacificado pelo STF, e trouxe propostas consideradas em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro e com o Estado Democrático de Direito.

Como pudemos analisar nas ADIs 4.425 e 4.357, as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, a possibilidade de parcelamento, as alterações no limite de recursos do teto disponíveis para o pagamento dos precatórios e a alteração da taxa de correção monetária desses requisitórios, eram muito semelhantes com o novo regime instituído pela Emenda Constitucional 62/2009 e que mais tarde foi considerada parcialmente inconstitucional.

Logo, conclui-se que mais uma vez a partir das emendas constitucionais na temática dos precatórios, sob a justificativa de falta de recursos, de serem dívidas penosas de se solver, cria-se mecanismos duvidosos, prejudiciais e arbitrários que contrariam os princípios norteadores do sistema jurídico e coadunam com a morosidade do sistema judiciário, além de corroborar com a instabilidade financeira, política e econômica, possibilitando que o teto de gastos seja embaraçado pelo governo federal, concedendo auxílios e privilégios acima dos limites.

Diante do exposto, espera-se que o presente trabalho tenha concluído seu objetivo, com a análise da sistemática dos precatórios, sua importância e a inconstitucionalidade dos novos mecanismos aprovados pelas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021 Alcançando o ponto crucial da pesquisa, com a análise das ADIs 4.425 e 4.357, evidenciando a semelhança das propostas da Emenda Constitucional 62/2009 com as Emendas objeto desse trabalho (113/2021 e 114/2021), aprovadas em 2021. Fazendo com que seja perceptível ao leitor que, a matéria dispostas nas Emendas sempre volta de tempos em tempos, disfarçadas em outras propostas ou até mesmo empurradas na sociedade, mas sempre tratando do mesmo ponto, a intenção de contribuir com a morosidade do pagamento dos precatórios e o aumento da dívida pública com a inadimplência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Juliane Rodrigues. Precatórios judiciais e a Emenda Constitucional n. 62/2009. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXVII, nº. 000115, 10/11/2017. Disponível em: <https://semanaacademica.com.br/artigo/precatorios-judiciais-e-emendaconstitucional-n-622009>. Acesso em: 27 de abril de 2022

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2022]

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 303 de 18/12/2019. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em: 19 maio 2021.

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. 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm). Acesso em: 07 maio 2021.

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. 2016. Disponível em: 69 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

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. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3rT8m0k>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

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. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3rT8nRW>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4357/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 14 mar 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>>. Acesso em: 26 abril. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4425/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 14 mar 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5067184>>. Acesso em: 26 abril. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4425/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 25 mar 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>>. Acesso em: 26 abril. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 23/2021 Proposta de Emenda à Constituição**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293449>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COUTINHO, Pedro Nelson de Miranda. Dos precatórios: estudo jurídico da sua efetividade como direito de cidadania e a institucionalização na construção social dos direitos humanos. 116f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2017. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/865/1/Pedro%20Nelson%20de%20Miranda%20Coutinho%20-%20Disserta%20c3%a7%20c3%a3o.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Precatórios - Atual Regime Jurídico. Edição do Kindle.

FILHO, Eurípedes Gomes Faim . Precatórios na História.: De antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988. (Precatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 2) (p. 1). Edição do Kindle.

FILHO, Eurípedes Gomes Faim. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.: No Direito Constitucional e no Direito Financeiro (p. 1). Edição do Kindle.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 1-220. Disponível em: <https://bit.ly/3vf4Qzb>

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo código de processo civil comentado. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de; SIMONASI, Kath Anne Meira da Silva. A Emenda Constitucional n. 94/2016 e a desvinculação de receitas: um caminho para o efetivo pagamento dos precatórios. THEMIS: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 137-162, 1, jan.- jun. 2018. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/137>. Acesso em: 10 maio 2021.

MOREIRA, Egon Bockmann; Grupenmacher, Betina Treiger; Kanayama, Rodrigo Luís. Precatórios (p. 2). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Constituição Federal para concursos. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018.

ROCHA, Higo Pinheiro. Precatórios: a (in)efetividade no cumprimento das decisões judiciais de pagamento de quantia em face da Fazenda Pública. Monografia apresentada no Curso de Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. São Luís: Centro Universitário UNDB, 2021.

SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal nº 204 de 2021**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/109011?sequencia=399>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SENADO FEDERAL. **PARECER Nº , DE 2021**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9042708&ts=1638371413303&disposition=inline>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SENADO NOTÍCIAS. **Precatórios: entenda a PEC que pode ser votada pela CCJ na terça**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/26/precatorios-entenda-a-pec-que-pode-ser-votada-pela-ccj-na-terca>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150731>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2021**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151206>. Acesso em: 23 jan. 2023.