

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Consultoria Legislativa

Nota Técnica Conjunta nº 5/2020

PARCELAMENTO DE PRECATÓRIOS COMO UMA ALTERNATIVA PARA O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA “RENDA CIDADÃ”

Eugênio Greggianin – Consultor de Orçamento
José Fernando Cosentino Tavares – Consultor de Orçamento
Manuella da Silva Nonô - Consultora Legislativa
Marcos Tadeu Napoleão de Souza - Consultor Legislativo
Ricardo Alberto Volpe – Consultor de Orçamento
Sérgio Tadao Sambosuke - Consultor de Orçamento

Brasília, outubro / 2020

NOTA TÉCNICA CONJUNTA CONLE/CONOF

PARCELAMENTO DE PRECATÓRIOS COMO UMA ALTERNATIVA PARA O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA “RENDA CIDADÃ”

I – Considerações Introdutórias

Este documento, de autoria conjunta das Consultorias Legislativa e de Orçamento, Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados, atende a solicitações dos Deputados Mauro Benevides Filho e Felipe Rigoni¹ para elaboração de Nota Técnica Conjunta para tratar de aspectos orçamentários e jurídicos da proposta anunciada² pelo governo federal e pelo Senador Márcio Bittar (MDB-AC), relator da Proposta de Emenda à Constituição do Pacto Federativo (PEC nº 188, de 2019) e do Projeto de Lei Orçamentária para 2021 (PLOA/2021), de que nessas proposições será instituído e orçado o programa “Renda Cidadã”, reformulação do Bolsa Família, a partir de 2021, tendo o parcelamento de precatórios e sentenças judiciais indicado como principal fonte de recursos.

Para tanto, são apresentadas a conceituação das despesas com sentenças judiciais, sua composição no orçamento federal, breve consideração da proposta anunciada e é discutida a viabilidade de se alterar a Constituição para estender à União o parcelamento do pagamento de precatórios nos moldes previstos nas Emendas Constitucionais nºs 30, de 2000, 94, de 2016, e 99, de 2017, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista as decisões do Supremo Tribunal Federal - STF constantes nas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade - ADIs 4.357/DF e 4.425/DF relacionadas à Emenda Constitucional nº 62, de 2009.

Registre-se, preliminarmente, que nas referidas ADIs os Ministros do STF suspenderam dispositivos da EC nº 62, de 2009, e modularam os efeitos das decisões declaratórias proferidas, para manter o regime especial de pagamento de

1 Solicitações de trabalho SISCONOF nº 1.077_2020 e SISCONLE nºs 10.268 e 10.292_2020.

2 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/09/governo-quer-usar-fundeb-e-precatorios-para-financiar-programa-renda-cidada>. Acesso em 07 out 2020.

precatórios a que se refere o art. 97 do ADCT, na redação dada pela citada EC nº 62, de 2009, por cinco exercícios financeiros, a partir de 1º de janeiro de 2016 (portanto, até 1º de janeiro de 2021). O parcelamento do pagamento de precatórios, para Estados, Distrito Federal e Municípios, está estabelecido no art. 101 do ADCT até 2020, pela EC 94, de 2016, e até 2024, pela EC 99, de 2017, não tendo sido até o momento objeto de questionamento no STF.

II – Pagamento de Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado

Os pagamentos pela Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado estão regulamentados no art. 100 da Constituição Federal³. Nestes termos, **precatórios** são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar da União, de Estados, Distrito Federal e de Municípios, assim como de autarquias, empresas e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. As requisições recebidas até 1º de julho são convertidas em precatórios incluídos na proposta orçamentária do ano seguinte; as requisições recebidas após 1º de julho serão incluídas na proposta orçamentária do ano subsequente. Quando a proposta orçamentária é convertida em lei, o pagamento dos valores inscritos em precatórios deve ocorrer no mesmo exercício financeiro, por meio de depósito no Tribunal requisitante.

3 “Art. 100 (CF). 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.

...

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

...

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”.

A diferença entre o pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado por precatórios e por requisições de pequeno valor reside no valor envolvido e no prazo para pagamento, sendo que a última modalidade não chega a se constituir num precatório.

A **Requisição de Pequeno Valor (RPV)** decorre de sentença judicial transitada em julgado, mas ela deve ser paga em 60 dias a partir da intimação do devedor, dado que não se submete à sistemática de pagamento por precatório. O limite de RPV é estabelecido em cada ente federado de acordo com o valor atualizado, por beneficiário, que deve ser igual ou inferior a:

- 60 salários-mínimos, se a devedora for a Fazenda Federal (art. 17, § 1º, c/c o *caput* do art. 3º, ambos da Lei nº 10.259, de 2001)⁴;
- 40 salários-mínimos, ou o valor estipulado pela legislação local, se a devedora for a Fazenda Estadual ou a Fazenda Distrital (art. 87 do ADCT); e
- 30 salários-mínimos, ou o valor estipulado pela legislação local, se a devedora for a Fazenda Municipal (art. 87 do ADCT).

Vale ainda ressaltar que o § 4º do art. 100 da Constituição Federal estabelece o valor mínimo das requisições de pequeno valor, qual seja, o valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

⁴ Lei nº 10.259/2000:

“ ...

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários-mínimos, bem como executar as suas sentenças.

.....

Art. 17. ...

§ 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, *caput*).

...”

III – Despesas com Precatórios e Requisição de Pequeno Valor - RPV no OGU

O inciso X do art. 11 da Lei nº 13.898, de 2019 (LDO de 2020) estabelece que a Lei Orçamentária de 2020 discriminará, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais, de sentenças judiciais de pequeno valor e ao cumprimento de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes.

A dotação destinada ao pagamento de precatórios consta da ação orçamentária 0005 — SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS) —, e o pagamento de obrigações de pequeno valor consta da ação 0625 — SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR —, e 002,2 — SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS.⁵

As **Tabelas 1, 2 e 3** apresentam os montantes dos precatórios e requisições de pequeno valor efetivamente pagos no período de 2010 a 2019, os valores autorizados para 2020 e os previstos para 2021, assim como sua participação na receita corrente líquida (RCL) da União e o que representam em relação ao PIB.

Tabela 1 - Precatórios - 2010 a 2021

Ano	Pagos	RCL	% RCL	R\$ milhões	
				PIB	% PIB
2010	8.617,3	499.866,6	1,72	3.885.847,0	0,22
2011	8.788,6	558.706,4	1,57	4.376.382,0	0,20
2012	7.656,5	616.933,4	1,24	4.814.760,0	0,16
2013	8.854,3	656.094,2	1,35	5.331.619,0	0,17
2014	10.033,5	641.578,2	1,56	5.778.953,0	0,17
2015	17.080,5	674.522,7	2,53	5.995.787,0	0,28
2016	19.251,9	709.929,6	2,71	6.269.328,0	0,31
2017	19.212,3	727.254,3	2,64	6.583.319,0	0,29
2018	22.423,5	805.348,4	2,78	6.889.176,1	0,33
2019	24.524,8	905.658,6	2,71	7.256.925,6	0,34
2020	35.080,3	789.910,6	4,44	7.174.000,0	0,49
2021	34.941,6	804.490,0	4,34	7.662.000,0	0,46

Fonte: PLOA 2021, Tesouro Gerencial, 2020 e 2021, valores estimados

Os dados da **Tabela 1** registram o significativo crescimento dos

⁵ Esta Nota Técnica não tratará dos precatórios das empresas estatais dependentes, cujo valor previsto para 2021 é da ordem de R\$ 890 milhões, sendo que foi autorizado um montante de R\$ 1,1 bilhão para o exercício financeiro de 2020.

encargos da União com precatórios no período de 2010 a 2021, mais que dobrando sua participação na receita corrente líquida (RCL).

Tabela 2 - Requisição de Pequeno Valor - 2010 a 2021

Ano	Pagos	RCL	% RCL	R\$ milhões	
				PIB	% PIB
2010	4.600,6	499.866,6	0,92	3.885.847,0	0,12
2011	5.660,2	558.706,4	1,01	4.376.382,0	0,13
2012	6.354,7	616.933,4	1,03	4.814.760,0	0,13
2013	6.555,7	656.094,2	1,00	5.331.619,0	0,12
2014	8.290,4	641.578,2	1,29	5.778.953,0	0,14
2015	7.972,3	674.522,7	1,18	5.995.787,0	0,13
2016	10.159,9	709.929,6	1,43	6.269.328,0	0,16
2017	11.648,4	727.254,3	1,60	6.583.319,0	0,18
2018	13.120,0	805.348,4	1,63	6.889.176,1	0,19
2019	15.528,6	905.658,6	1,71	7.256.925,6	0,21
2020	16.086,0	789.910,6	2,04	7.174.000,0	0,22
2021	17.174,4	804.490,0	2,13	7.662.000,0	0,22

Fonte: PLOA 2021, Tesouro Gerencial, 2020 e 2021, valores estimados

De igual modo, os dados da **Tabela 2** registram a evolução das despesas da União com as requisições de pequeno valor, que também mais que dobraram sua participação na receita corrente líquida.

Tabela 3 Precatórios + Requisições de Pequeno Valor (R\$ Milhões)

Ano	Precatórios	RPV	Total	RCL	% RCL
2010	8.617,30	4.600,60	13.217,90	499.866,60	2,64%
2011	8.788,60	5.660,20	14.448,80	558.706,40	2,59%
2012	7.656,50	6.354,70	14.011,20	616.933,40	2,27%
2013	8.854,30	6.555,70	15.410,00	656.094,20	2,35%
2014	10.033,50	8.290,40	18.323,90	641.578,20	2,86%
2015	17.080,50	7.972,30	25.052,80	674.522,70	3,71%
2016	19.251,90	10.159,90	29.411,80	709.929,60	4,14%
2017	19.212,30	11.648,40	30.860,70	727.254,30	4,24%
2018	22.423,50	13.120,00	35.543,50	805.348,40	4,41%
2019	24.524,80	15.528,60	40.053,40	905.658,60	4,42%
2020	35.080,30	16.086,00	51.166,30	789.910,60	6,48%
2021	34.941,60	17.174,40	52.116,00	804.490,00	6,48%

Fonte: PLOA 2021, Tesouro Gerencial, 2020 e 2021, valores estimados

Os dados da **Tabela 3** demonstram que as despesas da União

decorrentes de decisões judiciais estão atingindo valores muito preocupantes. O valor devido no PLOA 2021 reflete apenas a ponta de um problema ainda maior, que são os riscos fiscais associados ao forte crescimento de ações contra a União⁶, um tema que exigirá maior aprofundamento quanto à judicialização crescente contra a União e aos limites fáticos do estado no provimento dessas demandas. Do ponto de vista exclusivamente orçamentário e financeiro, mantida a trajetória de crescimento das sentenças, algum tipo de providência terá que ser estudada, seja quanto ao fortalecimento dos mecanismos de defesa jurídica da União, ou também, de forma provisória, em linha com o que já foi adotado nos Estados e Municípios, especialmente em um momento no qual o equilíbrio das contas públicas ficou muito pressionado pelo impacto da pandemia do novo coronavírus sobre o orçamento público.

Deve-se ressaltar que, dos 52 bilhões de reais destinados aos pagamentos decorrentes de decisões judiciais, 22,9 bilhões de reais estão condicionados à autorização legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, segundo o qual é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

O **Gráfico 1** ilustra, com base nos dados da **Tabela 3**, a evolução dos encargos da União com precatório e RPV no período de 2010-2021, em R\$ bilhões e como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL).

⁶ De acordo com o anexo de Riscos Fiscais que acompanha o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, “o total de lides contra a União, considerando as de risco possível e provável em conjunto, se elevou de R\$ 1.645,6 bilhões em 2018 para R\$ 2.204,2 bilhões em 2019, um crescimento de 33,94%. Esse resultado foi influenciado pelo forte crescimento de ações de risco provável no período, que se elevaram de R\$ 117,6 bilhões em 2018 para R\$ 664,1 bilhões em 2019, variação de 410%. O risco fiscal das demandas judiciais classificadas com probabilidade de perda possível apresentou discreta elevação no último ano, alcançando, em dezembro de 2019, o estoque de potencial impacto de R\$ 1.540,1 bilhões, representando uma elevação de 0,7% em relação a 2018.”. Para maiores detalhes vide Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2021/proposta/Anexos/Anexo_V.pdf Acesso em 07 out 2020.

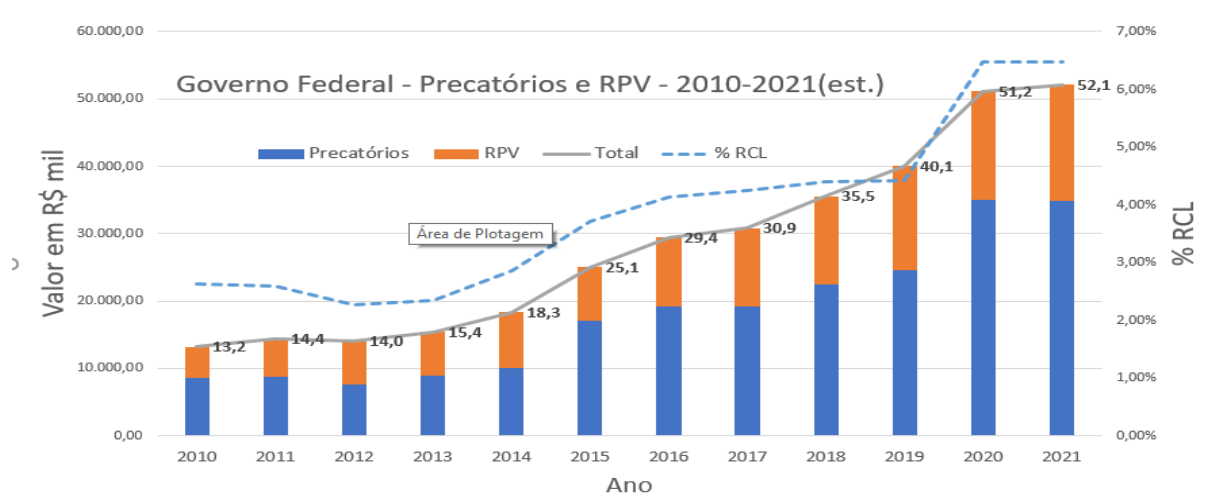


Gráfico 1 – Crescimento dos Precatórios e RPV (2010-2021)

Os compromissos financeiros da União decorrentes de sentenças judiciais estão agrupados nas ações que integram o PLOA para o exercício financeiro de 2021 na forma relacionada na **Tabela 4**.

Tabela 4 – Ações destinadas ao cumprimento de Sentenças Judiciais

DESCRIÇÃO DAS AÇÕES INTEGRANTES DO PLOA 2021 – SENTENÇAS JUDICIAIS	R4 Milhões
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	34.941,6
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	17.174,3
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	890,2
00G5 - CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PARA O CUSTEIO DO REGIME DE	798,2
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº	667,7
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	528,7
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE E QUE	336,4
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	117,6
00R0 - PAGAMENTO DE ACORDO HOMOLOGADO EM JUÍZO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE	54,6
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA	10,4
TOTAL	55.520,0

Fonte: PLOA 2021.

IV – Despesa com Precatórios por agregados no Orçamento da União

A despesa com precatórios tem crescido sobretudo pelo fato de os beneficiários da Previdência terem recorrido ao Judiciário nos últimos anos para alcançar ou reavaliar direitos e recuperar parcelas atrasadas. A **Tabela 5** destaca a evolução das despesas com sentenças judiciais e nelas a crescente participação dos benefícios previdenciários.

Tabela 5 - Despesas Primárias com Sentenças Judiciais, 2016-2021

Natureza da Despesa	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benefícios Previdenciários	11.596,8	13.269,1	15.119,1	18.254,4	20.662,3	22.199,3
Pessoal e Encargos Sociais	7.909,7	7.164,6	6.730,3	6.615,7	7.142,9	10.456,0
BPC da LOAS/RMV	1.031,4	1.047,4	1.083,8	1.248,8	1.340,8	1.420,2
Outros. Custeio e Capital	10.163,4	10.661,3	13.880,9	15.477,3	24.053,7	20.646,2
TOTAL	30.701,3	32.142,5	36.814,1	41.596,2	53.199,7	54.721,8
(Despesas em % do PIB)						
Benefícios Previdenciários	0,18	0,20	0,22	0,25	0,29	0,29
TOTAL	0,49	0,49	0,53	0,57	0,74	0,71

Fonte: Tesouro Nacional, LOA 2020 e PLOA 2021

A escolha do exercício financeiro de 2016 para início da série foi aleatória. Em 2012, as despesas com sentenças judiciais equivaliam a 0,3% do PIB. Tais números mostram que, de alguma forma, essas despesas vinham sendo postergadas, provavelmente por problemas de ineficiência operacional no Poder Judiciário ou em função de uma ação deliberada do Poder Executivo para retardar a fase final de cobrança de tais débitos.

Nos Estados e Municípios, a relutância em cumprir obrigações que adiante se converteriam em precatórios ensejou a aprovação de emendas constitucionais para equacionar ou pelo menos mitigar a delicada questão financeira de tais entes públicos.

O ritmo de crescimento das sentenças judiciais a cargo do Instituto

Nacional do Seguro Social - INSS finalmente se estabiliza em 2021, seja como resultado de um esforço de implantação tempestiva dos benefícios, seja em função de em menor número de decisões favoráveis aos segurados por conta da pandemia em 2020. A mesma tendência é observada com sentenças relativas aos benefícios de prestação continuada.

Precatórios relacionados com as despesas de pessoal vinham em queda em termos reais, mas, em 2021 estima-se que elas devem ganhar impulso, com um aumento de quase 50%. Apesar de as demais sentenças recuarem, pontualmente, em 2021, depois de um salto abrupto em 2020, a trajetória é de alta. Mantida o que parece ser a tendência de crescimento dos valores dessas sentenças, ao se estabelecer um limite percentual em relação a um agregado (RCL) que cresce no ritmo do PIB, para o seu custeio, corre-se o risco de essa dívida se acumular rapidamente, especialmente se a medida sugerida tiver duração muito longa.⁷

V – Considerações sobre a Proposta Anunciada

Conforme anunciado na imprensa, sem ainda o devido conhecimento do exato teor da proposta de alteração constitucional, que até o momento⁸ não se concretizou, uma das fontes de recursos para o Programa de “Renda Cidadã” em 2021 teria como origem o “corte” do que exceder a 2% da receita corrente líquida da União nas dotações para o pagamento de precatórios e de aquisições de pequeno valor já transitados em julgado. Com o citado remanejamento, seriam pagas sentenças

⁷ O § 7º do art. 30 da LRF estabelece que os precatórios não pagos durante a execução do orçamento em que forem incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites. Não retornarão aos PLOA consecutivos porque sentenças passaram a integrar uma categoria de dívida que paga juros e nem têm a previsão de ser amortizada. Um limite dado pelo percentual da RCL trará a inclusão na programação de qualquer valor excedente, em função do teto de gastos. Segundo a STN, integram a dívida precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não Pagos: referem-se aos precatórios emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que foram incluídos. Os precatórios emitidos a partir de 05/05/ 2000 devem ser pagos até o dia 31 de dezembro do ano em que foram incluídos no orçamento. Caso o pagamento não seja feito, seu valor comporá a dívida do ente até que o pagamento seja realizado. A diferenciação entre precatórios emitidos antes e após 05/06/2000 foi feita pela LRF, ao definir o montante de precatórios do ente que deveria ser considerado como dívida consolidada. Essa regra conjuga-se com o disposto na CF, que estabelece a inclusão obrigatória no orçamento dos entes de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, efetuando-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

⁸ Em 07 out 2020.

judiciais em até R\$ 16,09 bilhões, contra dotações constantes do PLOA 2021 de R\$ 55,52 bilhões. Assim, R\$ 39,43 bilhões corresponderiam ao espaço fiscal aberto de forma inédita no próximo orçamento para ampliar a despesa para a cobertura orçamentária do novo programa. Somados os R\$ 4,9 bilhões correspondentes aos 3 pontos percentuais da complementação do Fundeb pela União e os R\$ 34,86 bilhões previstos para o Bolsa Família, o programa receberia, então, um aporte de cerca de R\$ 79,2 bilhões. Caso os recursos do Fundeb sejam abandonados em meio à discussão, ainda sobrariam R\$ 74,3 bilhões (cerca de 1% do PIB).

Ressalva-se que somente com o conhecimento do teor da proposta aqui estudada será possível avaliar os critérios adotados: **(a)** para decidir em que credores incidirá o corte em 2021, e como serão tratadas na contabilidade pública as sentenças judiciais que compõem dotações remanescentes de R\$ 39,4 bilhões; **(b)** para a inclusão de sentenças judiciais transitadas em julgado nos próximos orçamentos federais, dado o limite da Receita Corrente Líquida da União.

A escolha desse mecanismo para ampliar a margem das despesas com o novo programa foi presumivelmente influenciada pelo fato de as estatísticas fiscais mantidas pelo Banco Central não incluírem passivos com precatórios e requisições de pequeno valor na dívida bruta do governo geral, em que são registrados apenas os débitos de responsabilidade das diferentes esferas de governo junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo (dívidas mobiliária, bancária, externa e operações compromissadas).

As despesas financeiras com sentenças judiciais no Projeto de Lei Orçamentária de 2021 são em pequeno montante (R\$ 0,8 bilhão), e o uso das dotações correspondentes para financiar despesas primárias implicaria o descumprimento do teto de gastos.

Até hoje, os parcelamentos de precatórios, de forma transitória, foram aplicados aos Estados e Municípios, dada sua incapacidade de emitir títulos. Para a União, os compromissos financeiros com o pagamento de Precatórios e de Requisições de Pequeno Valor são considerados despesas obrigatórias e pagas no orçamento vigente, nos termos já explicados nesta Nota Técnica.

O que se propõe é uma postergação da dívida pública judicial, diferindo o pagamento dessas despesas para os futuros gestores públicos, sem de fato reduzir permanentemente a despesa com a criação ou ampliação de outra despesa obrigatória, conforme preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, pode-se discutir a viabilidade de se postergar pagamentos de RPV, dado que são pagos no exercício, ou mesmo de anistiados e de indenização de vítimas, derivados de adesão a tratados internacionais.

VI – Repercussão no processo legislativo orçamentário. Necessidade de aguardar a promulgação da Emenda Constitucional. Inviabilidade de emenda ao orçamento que cancela despesa obrigatória do PLOA com base em proposição ainda não aprovada, utilizando-se de tais recursos para ampliar despesas, ainda que condicionadas.

Encontram-se em tramitação no Senado Federal, sob análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), as Propostas de Emenda Constitucional nº 186, de 2019 (**PEC Emergencial**) e nº 188, de 2019 (**Pacto Federativo**). Conforme informações veiculadas na mídia, acena-se para a hipótese de aprovação de Substitutivo com a previsão de parcelamento de despesas com pagamentos de sentenças judiciais (precatórios e RPV), com o propósito de viabilizar o financiamento do Programa “Renda Cidadã”, a ser incluído no PLOA 2021.

No PLOA para 2021, em apreciação no Congresso Nacional, as dotações consignadas para o atendimento de sentenças judiciais refletem a atual legislação sobre a matéria, ou seja, a necessidade de aportes para estas despesas no montante de R\$ 55,52 bilhões. Se a PEC for considerada viável do ponto de vista de sua constitucionalidade, aprovada e promulgada tempestivamente - antes da votação do relatório final do PLOA 2021 no Congresso Nacional - a atual dotação orçamentária poderia ser corrigida (ajustada à legislação vigente) para R\$ 16,09 bilhões. A diferença, R\$ 39,43 bilhões, poderia, então, ser utilizada para ampliar a despesa obrigatória com o “Renda Cidadã” em relação ao que se gasta com o “Bolsa-Família”.

Nada obstante, do ponto de vista orçamentário, a eventual aprovação de PEC que limita e difere o pagamento dos precatórios e sentenças judiciais não pode ser considerada como fonte hábil a financiar despesas de natureza permanente, como é o caso de um programa de transferência de renda da importância social do “Bolsa -Família” ou de seu sucessor, o “Renda Cidadã”.

De outra parte, enquanto a PEC não estiver promulgada, o Congresso Nacional não pode alterar as programações originais do PLOA 2021, sob pena de contrariar a Constituição.

O tema “precatórios”, dada sua importância na distribuição de funções e responsabilidades institucionais entre os Poderes da República, recebeu tratamento especial na Constituição.⁹ A iniciativa e a definição dos valores necessários ao pagamento de precatórios e sentenças judiciais é **exclusiva do Judiciário**, ao qual cabe o julgamento das causas, a conferência e a definição da “verba necessária” para garantir que os credores recebam da União o que foi declarado como devido pela Justiça. A previsão constitucional de crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal, por ato comissivo ou omissivo que retarde ou tente frustrar sua liquidação, é indicativo da importância dada pela Carta à regularidade e integridade do processo.

Encontra-se igualmente expressa na Constituição, como já adiantamos, a obrigatoriedade da inclusão dos respectivos valores no orçamento, o

⁹ O Ministro do STF Dias Toffoli, na ADI nº4.357-DF, que questionava o regime especial referido no art. 97 do ADCT, introduzido pela EC nº 62, de 2009, manteve posicionamento firmado no julgamento das medidas cautelares das ADIs nº 2.356 e nº 2.362, nas quais se discutia a constitucionalidade do regime de parcelamento instituído pelo art. 78 do ADCT, acrescentado pelo art. 2º da EC nº 30/2000. Toffoli não via como a EC 62 tenha de alguma forma tentado abolir do mundo jurídico qualquer dos princípios e garantias individuais destacados nas iniciais, como a garantia do acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, CF), a coisa julgada e o princípio da separação dos Poderes, apoiando-se no caso em posição anterior do Ministro Marco Aurélio, relator da ADI nº 1.098/SP, na qual o STF manifestou-se pela natureza administrativa das decisões da presidência dos Tribunais no cumprimento dos precatórios judiciais, visto que essa atividade decorre do exercício de função eminentemente administrativa, tendo a fase judicial se encerrado com a expedição do precatório.

que deve ser observado **pelo Executivo, no envio do PLOA, e pelo Legislativo, na sua aprovação.**

Art. 100

.....

§ 5º **“É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (...)**

§ 6º *As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao **Poder Judiciário**, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.*

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

O poder de iniciativa do Judiciário e a obrigatoriedade de inclusão das verbas na lei orçamentária pelo Executivo e Legislativo repercutem na disciplina do processo de apreciação e emendamento do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional.

Tratando-se de despesas obrigatórias, e enquanto vigente o atual texto constitucional, não poderá essa dotação ser objeto de cancelamento no Legislativo para atendimento de outras despesas, como no caso, para atender à ampliação do principal programa de transferência de renda do governo federal, agora sob o título de “Renda Cidadã”.

Essa conclusão decorre não apenas do que estabelece o art. 100 da Constituição Federal, mas também da análise das normas que orientam a matéria

financeira e o processo legislativo orçamentário (Constituição Federal; leis complementares; Resolução nº 1/2006-CN; LDOs e parecer preliminar).

Cabe à lei orçamentária estimar a receita e fixar a despesa (art. 165, § 8º CF). A Lei nº 4.320/64, recepcionada como lei complementar, determina, no art. 2º, que a lei do orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa. Tanto a estimativa das receitas como a fixação das despesas devem refletir a legislação vigente, o que assegura que os compromissos financeiros do Estado serão cumpridos.

Estimativas de receitas e despesas orçamentárias obrigatórias, quando não fidedignas, tendem a gerar distorções e insuficiências durante a execução, o que contraria o princípio da gestão fiscal responsável, que exige ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (LRF, art. 1º).

O Congresso Nacional, ao tempo em que garante que as dotações relativas às despesas obrigatórias do PLOA não serão canceladas, exige do Executivo a comprovação de que as estimativas apresentam suporte metodológico para preservar o realismo das projeções (art. 22, § 2º da Resolução nº 1-2006/CN e LDOs).

Quando isso não acontece, diz-se da existência de “erro ou omissão”, como referido no § 3º do art. 166 da CF e no § 1º do art. 12 da LRF. Ou seja, o erro ou omissão é caracterizado como uma desconformidade entre o valor projetado e o montante calculado, segundo critérios técnicos, com base na legislação vigente, e não com base em legislação futura e incerta, porque ainda não aprovada.

Com efeito, admitir o contrário significaria aceitar que qualquer iniciativa legislativa pendente de exame congressional (são inúmeras!), mesmo uma com remota chance de aprovação, poderia levar ao cancelamento antecipado de dotações obrigatórias do PLOA, inclusive despesas com pessoal, benefícios previdenciários, dívida, etc., esvaziando a letra do texto constitucional e a regularidade do processo orçamentário.

As despesas com precatórios e sentenças judiciais, assim como nos casos de todas as despesas obrigatórias que integram o orçamento da União, encontram-se marcadas na lei orçamentária sob o código RP 1 - Despesas Obrigatórias, nos termos da LDO.

As despesas obrigatórias, em contraposição às despesas discricionárias, têm fato gerador estritamente vinculado a determinações legais. Isso significa que a orçamentação, bem como o empenho e o seu pagamento, apenas refletem o que decorre de vínculos obrigacionais gerados a partir da legislação, que cria direitos subjetivos e encargos líquidos e certos¹⁰.

Seria contraditório, portanto, o Legislativo recusar a aprovação de crédito orçamentário para despesas obrigatórias que decorrem de legislação que ele mesmo criou. Ademais, fixar restrições orçamentárias para tais gastos é uma medida inócua do ponto de vista do impacto patrimonial na União, já que a falta de provisão orçamentária e pagamento não impede o crescimento da dívida pública. Ou seja, cortes orçamentários para viabilizar a criação de despesas do PLOA apenas devem ser permitidos se incidirem sobre despesas discricionárias¹¹.

Outra regra importante que impede a utilização pela LOA de recursos de despesas obrigatórias, antes de promulgada a PEC, ainda que de forma condicionada, decorre da obrigação de a União preservar o teto das despesas primárias. O § 4º do art. 107 da ADCT determina que as despesas primárias **autorizadas** na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata o artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º do mesmo artigo (teto). Se a PEC não estiver promulgada quando da aprovação da LOA, e se essa contemplar valor a menor na estimativa das despesas obrigatórias vigentes, a

10 Para maior análise acerca da natureza jurídica das despesas obrigatórias, vide: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>

11 Neste caso, os cortes de orçamento impedirão a formação de novo vínculo obrigacional. Tratando-se de despesas discricionárias o vínculo inicial depende da autorização orçamentária, que abre caminho para o empenho, a contratação e o pagamento das despesas.

peça orçamentária estará ocultando o montante real dos encargos do Estado, o que pode ser considerado artifício para descumprir o limite autorizativo previsto no § 4º do art. 107 do ADCT. Aceita a possibilidade de cancelamento de despesas obrigatórias da LOA abre-se precedente que poderá ser reproduzido com quaisquer proposições tendentes a reduzir despesas obrigatórias em tramitação no Congresso Nacional.

Não deve prosperar o argumento de o procedimento teria amparo na LDO, que contempla dispositivo que permite incorporar ao orçamento os efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional¹². Esse dispositivo serviu originalmente para incluir no orçamento **despesas discricionárias** condicionadas à aprovação de legislação tributária (aumento de receita). As fontes condicionadas não atendiam despesas obrigatórias. Nesse caso, o evento (e a incerteza) encontrava-se na aprovação de nova receita, o que abria espaço para incluir despesas discricionárias condicionadas.

Ademais, as disposições da LDO devem ser interpretadas de forma harmônica com a Constituição, de forma que suas disposições, válidas em determinadas situações, como a referida, não autorizam o cancelamento precipitado de despesas obrigatórias. A redução das despesas obrigatórias do PLOA 2021, com base na mera tramitação e possibilidade de aprovação de eventual PEC (dos precatórios), ainda que com cláusula suspensiva (que depende de evento futuro e incerto), não caracteriza erro ou omissão. Ao contrário, esse procedimento fará com que a dotação estimada na LOA fique subestimada.

Diante das disposições constitucionais e da Lei nº 4.320/64, o disposto na LDO quanto às despesas condicionadas deve-se limitar aos efeitos de proposições em tramitação atinentes à estimativa das receitas. A referência às despesas diz respeito àquelas viabilizadas a partir do aproveitamento de fontes de receita condicionadas, pendentes da eventual aprovação das alterações tributárias. A menção

¹² Ainda assim, na tramitação do PLOA 2020, o Relator Geral, para o atendimento de emendas (de relator), cancelou despesas com pessoal e encargos sociais, mesmo não tendo sido comprovado erro ou omissão.

à despesa na LDO, portanto, destaca a necessidade de identificação daquelas (condicionadas) custeadas por receita ainda não aprovada.

Por fim, deve-se atentar que o cancelamento de dotações de forma condicionada à aprovação futura de legislação gera desarticulação e incerteza no processo decisório. No processo normal, as emendas ao orçamento são discutidas no âmbito da Comissão Mista do Orçamento – CMO, onde são cotejados os acréscimos e os cancelamentos compensatórios de despesas (discricionárias).

No caso da PEC dos precatórios, por exemplo, a CMO decide apenas sobre a alocação do acréscimo das despesas (programa de Renda). A identificação da viabilidade da origem dos recursos (admissibilidade, mérito e apreciação) dependerá de outra Comissão e das duas Casas Legislativas na apreciação da PEC.

Conclui-se, então, sob o ângulo orçamentário, que a apropriação antecipada dos recursos no orçamento, sem a certeza de sua existência, gera instabilidade e falta de segurança no processo legislativo.

VII – A Emenda Constitucional nº 30, de 2000 e o STF¹³

¹³ As ADIs 2.356 MC e 2.362 MC tiveram acórdão redigido pelo Ministro Ayres Britto, assim ementado (DJE 19.5.2011):

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA.

1. O precatório de que trata o artigo 100 da Constituição consiste em prerrogativa processual do Poder Público. Possibilidade de pagar os seus débitos não à vista, mas num prazo que se estende até dezoito meses. Prerrogativa compensada, no entanto, pelo rigor dispensado aos responsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais, cujo desrespeito constitui, primeiro, pressuposto de intervenção federal (inciso VI do art. 34 e inciso V do art. 35, da CF) e, segundo, crime de responsabilidade (inciso VII do art. 85 da CF).

2. O sistema de precatórios é garantia constitucional do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença condenatória transita em julgado por quantia certa contra entidades de direito público. Além de homenagear o direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), prestigia o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF).

3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de “originário”) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.

4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo

É importante assinalar, de logo, que a regulamentação do pagamento de precatórios e das requisições de pequeno valor pelas entidades de direito público em sede constitucional é um tema recorrente desde a promulgação da Constituição Federal, tratado posteriormente nas Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, 30, de 2000, 37, de 2002 e, mais recentemente, nas ECs nº 62, e 2009, 94, de 2016, e 99, de 2017.

Dentre elas, cabe destacar que o parcelamento do pagamento de precatórios pelos entes públicos foi objeto de regulamentação nas ECs nºs 30, de 2000, 62, de 2009, 94, de 2016, e, finalmente, 99, de 2017, o que parece dar razão ao que disse o Ministro Ayres Britto, na relatoria da ADI 4.425/DF, de que a *via-crúcis* dos precatórios sempre conhecerá uma nova estação, pelo menos enquanto o equilíbrio sustentável das contas públicas permanecer meta ainda distante de nós nas três esferas de governo.

Feito este introito, a EC nº 30, de 2000, alterou a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescentou art. 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para distinguir os débitos judiciais em duas espécies: Precatórios (PRC) e Requisições de Pequeno Valor (RPV), permitindo que lei específica estabelecesse sua definição, determinou a atualização do débito até a data de efetivo pagamento, e permitiu o pagamentos dos precatórios em parcelas anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos.

de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta “a separação dos Poderes” e “os direitos e garantias individuais”.

5. Quanto aos precatórios “que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”, sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o caput do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição.

6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988.”

O Supremo Tribunal Federal deferiu cautelar, em novembro de 2010, portanto já ao final dos efeitos práticos da norma, para suspender a eficácia do art. 2º da referida Emenda. O entendimento prevalente na Suprema Corte, capitaneado pelo Ministro Ayres Britto, foi de que o art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, ao admitir a liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. “Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei”.

O Tribunal concluiu, assim, que a alteração constitucional pretendida encontrava óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afrontava “a separação dos Poderes” e “os direitos e garantias individuais”.¹⁴

Mas como vimos, esta decisão do STF acabou não inibindo mais à frente a edição de outras emendas à Constituição com propósitos bastante semelhantes no que concerne a parcelamento do pagamento de precatórios pelos entes públicos.

VIII – A Emenda Constitucional nº 62, de 2009, e o STF¹⁵

A EC nº 62, de 2009, deu nova redação ao regime de precatórios na União e, sobretudo, **nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios**. Ela alterou o art. 100 da Constituição (que passou de seis para dezesseis parágrafos) e inseriu o

¹⁴ Vide na Nota nº 6 a posição contrária do Ministro Dias Toffoli sobre o mesmo assunto.

¹⁵ As ADIs nºs 4.357, 4.372 e 4.425 fazem um contraste entre a EC nº 62, de 2009, que trouxe alterações no art. 100 da CF e introduziu o art. 97 do ADCT, e o texto da CF, no que concerne ao parcelamento do pagamento de precatórios.

art. 97 nos ADCT, com dezoito parágrafos, criando regime especial para pagamento parcelado dos precatórios nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

O **caput do art. 100** da CF foi mantido pela EC nº 62/2009, com a retirada da menção aos débitos de natureza alimentícia, cuja regulamentação foi transferida para o § 1º do referido artigo. Não inovou ao confirmar que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida designação de casos ou de pessoas nas dotações e nos créditos adicionais abertos para tal fim.

A EC nº 62/2009 dividiu o pagamento dos principais débitos da Fazenda Pública, na órbita dos precatórios, nas seguintes modalidades:

- a) os débitos de natureza alimentícia, cujos titulares tenham 60 anos de idade ou mais, ou sejam portadores de doença grave;
- b) os demais débitos de natureza alimentícia;
- c) os débitos referentes a pagamentos de obrigações definidas em leis locais como de pequeno valor que as Fazendas Públicas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado; e
- d) os débitos que escapam das hipóteses anteriores, geralmente os de maior valor, que, em seu conjunto, representam a maior fatia dos passivos públicos enquadrados na categoria aqui tratada.

O § 1º do art. 100 não foi objeto de questionamento pelos Ministros do STF, já que disciplina o pagamento dos débitos de natureza alimentícia, que serão pagos com preferência sobre todos os demais, exceto sobre aqueles referidos no § 2º do artigo, quais sejam, os débitos de natureza alimentícia, cujos titulares tenham 60 anos de idade ou mais **na data de expedição do precatório**, ou sejam portadores de doença grave, que 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 do artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade. O restante será pago na ordem cronológica de apresentação dos precatórios. A expressão grifada acima foi declarada

inconstitucional pelo STF, o que significa que o benefício aludido alcança os indivíduos com 60 anos ou mais, completados a qualquer tempo.

Os §§ 9º e 10 do art. 100 da CF estabelecem que, no momento da expedição dos precatórios, independentemente de sua regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos. Os dois parágrafos foram declarados inconstitucionais pelo STF, em respeito ao princípio da isonomia, entendendo ainda o Ministro Relator que a Fazenda Pública dispõe de outros meios legais para executar seus créditos, de natureza tributária ou não.

No entendimento do Ministro Relator, que prevaleceu entre seus pares, há inconstitucionalidades no § 12 do art. 100, assim como no inciso II do § 1º e no § 16, ambos do art. 97 do ADCT, na redação dada pela EC nº 62, de 2009. A atualização dos débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, previsto no dispositivo, viola o direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII), na medida em que é incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão, além do que a fórmula escolhida vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, *caput*) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, em detrimento da parte processual privada que, salvo determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (inciso VI do art. 161, § 1º, CTN).

O STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no mesmo § 12, para que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário¹⁶.

Mais importante, em especial para o que interessa nesta

¹⁶ A questão fundamental aqui é a justiça do critério de atualização, a expressão “independentemente de sua natureza” nada altera para esses fins. Aliás, o Ministro Marco Aurélio requereu retificação de ata de sessão anteriormente relatada, para dizer que não declarava a inconstitucionalidade de tal expressão.

oportunidade, o STF decidiu pela **inconstitucionalidade do § 15, do art. 100, e de todo o art. 97 incluído no ADCT**, no que concerne ao estabelecimento de regime especial para pagamento de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, **dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida**, forma e prazo de liquidação.

A EC nº 62/2009 concedeu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a opção entre dois “modelos” de regime especial de pagamento de precatórios (**§ 1º do art. 97**):

I – no **primeiro modelo** (inciso I do § 1º do art. 97), os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, depositariam mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas (§ 2º do art. 97). Percentuais que variam de 1 a 2 conforme a região onde estão localizadas as Unidades da Federação e o estoque de precatórios em atraso (incisos I e II do § 2º do art. 97). Este modelo de regime especial vigoraria enquanto o valor dos precatórios devidos fosse superior ao valor dos recursos vinculados, depositados na conta especial (§ 14 do art. 97);

II – no **segundo modelo**, os Estados, Distrito Federal e Municípios **disporiam do prazo de 15 anos para pagamento dos precatórios**. O valor a ser anualmente depositado na conta especial corresponderia ao saldo total dos precatórios devidos, dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. Este regime especial findaria no prazo fixo de até 15 anos (§ 14 do art. 97).

Pelo menos 50% dos recursos depositados na conta seriam utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação (§ 6º do art. 97). A aplicação da outra metade dependeria de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores (§ 8º do art. 97). As alternativas, que poderiam ser aplicadas isolada ou simultaneamente, são as seguintes:

a) **leilão** (inciso I do § 8º do art. 97), realizado na modalidade deságio, associado ao maior volume ofertado cumulado ou não com o maior percentual de

deságio, podendo ser fixado valor máximo por credor ou outro critério definido em edital (inciso VII do § 9º do art. 97);

b) **pagamento à vista, em ordem única e crescente de valor** por precatório (inciso II do § 8º do art. 97);

c) **pagamento por acordo direto com os credores**, na forma estabelecida por lei, que poderia prever criação e forma de funcionamento de **câmara de conciliação** (inciso III do § 8º do art. 97).

Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios estivessem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial, não poderiam sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e o § 2º do art. 97 (§ 13 do art. 97), caso em que, além do sequestro, incidiriam as consequências previstas no § 10 do art. 97 do ADCT.

Em resumo, acompanhando o voto do Relator, **a maioria dos Ministros do STF decidiu pela inconstitucionalidade:**

a) dos §§ 9º e 10 do art. 100 da CF;

b) da expressão “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança”, a que se referem o § 12 do art. 100 da CF, o inciso II do § 1º e o § 16, ambos do art. 97 do ADCT;

c) da expressão “independentemente de sua natureza”, contida 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;

d) por arrastamento (itens “b” e “c” acima), dos arts. 3º, 4º e 6º da EC 62/2009;

e) do § 15 do art. 100 da CF e de todo o art. 97 do ADCT (especificamente o caput e os §§ 1º, 2º, 4º, 6º, 8º, 9º, 14 e 15, sendo os demais por arrastamento ou reverberação normativa).

O Supremo Tribunal Federal entendeu que o regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, violou a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV)¹⁷, o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).

IX - A Modulação dos Efeitos da Decisão sobre a EC nº 62, de 2000, pelo STF

Os Ministros da Suprema Corte optaram pela modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de boa parte da EC nº 62, de 2009, em face do impacto da medida para os credores da Fazenda Pública e, sobretudo, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, que viviam grave situação de insolvência, capaz de impedir mesmo o pagamento dos servidores e gerar a descontinuidade dos serviços públicos.

O Ministro Luiz Fux propôs três soluções importantes:

i) a primeira é de que os **devedores têm cinco anos para pagar todos os seus débitos**. As dívidas contraídas a partir da decisão do STF entram no regime dos cinco anos. Se isso não for feito no prazo, fica autorizado o sequestro das verbas, mediante autorização do respectivo presidente do Tribunal de Justiça. Passado o prazo, o pagamento de precatórios obedecerá ao rito normal (dívidas inscritas até o fim de junho do ano em que forem apuradas, e o devedor tem um ano para pagar);

ii) o segundo ponto tem a ver com o índice de correção, que deverá ser de acordo com a inflação, empregando-se o mesmo índice aplicado ao contribuinte

¹⁷ A execução da sentença judicial e a consequente entrega, a quem de Direito, do bem jurídico objeto da demanda (ou seu correspondente em pecúnia) integra o próprio núcleo da garantia do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário.

que tem débitos com a Fazenda. Secundando o Ministro Fux, o Supremo determinou que essa parte da decisão deve retroagir para os débitos inscritos no regime especial de 15 anos, criado pela EC 62. A modulação dos efeitos desse quesito da decisão do STF era uma das demandas das Fazendas Públicas. No entanto, de acordo com o Ministro Relator, não determinar a retroação seria autorizar que os devedores pagassem menos do que devem. No dizer do Ministro, “caso o STF chancelasse os pagamentos até então feitos em patamar inferior, sinalizaria que a inconstitucionalidade compensa;”

iii) o terceiro ponto trata da intervenção federal nos casos de não pagamento de precatórios estaduais e locais. A EC 62 condicionava a intervenção da União à comprovação de dolo da administração pública estadual ou municipal em não pagar. Na prática, a União estava quase impedida de intervir, dado que a comprovação do dolo em tais circunstâncias é muito difícil.

De acordo com o Ministro Fux, a forma de pagamento prevista no parágrafo 15 do art. 100 da CF e detalhada pelo art. 97 do ADCT é inconstitucional. Ele considerou, em resumo, o desrespeito à duração razoável do processo, uma vez que o credor quer um resultado palpável para a realização do seu direito de receber a quitação da dívida.

De todo modo, **o STF, ao modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, concedeu, uma “sobrevida” ao regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, por cinco anos, a contar de 1º de janeiro de 2016.**

A Suprema Corte procurou resguardar, ainda, a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR) até 25.03.2015, a partir da qual determinou a aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), inclusive à Administração Federal, por força do art. 27, respectivamente nas Leis nºs 12.919, de 2013 e 13.080, de 2015, considerando, que os precatórios tributários deveriam ser corrigidos pelos critérios de correção dos créditos tributários.

Foram considerados válidos os leilões¹⁸, as compensações e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito, no regime instituído pela EC nº 62, de 2009, até a data referencial (25.03.2015 – data do julgamento no STF). Foi mantida a possibilidade de que fossem realizados acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com a lei local, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

De igual modo, ficou estabelecido que, no curso transitório dos cinco anos, a partir de 1º de janeiro de 2016, seria mantida a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida para o pagamento dos precatórios, bem como a cominação de sanções, caso não se observasse a “liberação tempestiva” dos recursos para saldá-los.

O Conselho Nacional de Justiça passaria a apresentar sugestões com vistas à utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para saldar os precatórios e a possibilidade de serem utilizados os precatórios vencidos com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até a 25.03.2015 (por opção do credor do precatório). O Conselho Nacional de Justiça - CNJ ficou incumbido, ainda, de monitorar e supervisionar o pagamento dos precatórios pelos entes públicos.

X- As Emendas à Constituição nºs 94, de 2016, e 99, de 2017

Os textos das ECs nºs 94/2016 e 99/2017 tiveram como referência as recomendações do STF, materializadas na modulação, até 2021, dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das partes já comentadas da EC nº 62, de 2009, sobretudo em relação ao parcelamento do pagamento dos precatórios pelos entes subnacionais.

O objetivo perseguido pelos parlamentares nas duas Casas Legislativas foi o de superar os principais inconvenientes apontados pelos Ministros

¹⁸ Tendo o credor de precatório o direito de dispor desse, não se pode entender que não possa vendê-lo em leilão conduzido pela Fazenda Pública, sobretudo porque essa era apenas mais uma opção.

do STF à referida norma constitucional, em especial o que foi destacado pelo STF sobre o teor do art. 97 do ADCT, particularmente no que se relaciona ao regime especial para o pagamento parcelado dos precatórios para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

As mudanças que mais interessam em relação à presente demanda estão, pois, relacionadas à possibilidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios continuarem a parcelar o pagamento dos precatórios, inicialmente até 2020, e, posteriormente, até 2024, na redação dada ao art. 101 do ADCT, respectivamente, pelas duas Emendas Constitucionais.¹⁹

O novo art. 101 do ADCT estabelece, na redação que lhe foi dada pela EC nº 99, de 2017, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere o artigo (2015), em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Em resumo, não haverá mais um percentual mínimo sobre a receita corrente líquida para o pagamento dos precatórios em cada exercício financeiro: o percentual de vinculação da receita corrente líquida terá que ser suficiente para a quitação dos débitos com os credores da Fazenda Pública com esta rubrica e variará

¹⁹ Assinala-se que a EC nº 94, de 2016, promoveu mudança no § 20 do art. 100 da CF, que interessa à União e aos demais entes, ao prescrever que havendo precatório com valor superior a 15% do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º do citado artigo, 15% do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco anos subsequentes, acrescidas de juros de mora e atualização monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% do valor do crédito, desde que não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos pelo ente federado. Na União, a regulamentação do dispositivo foi feita por meio da Lei nº 14.057, de 2020.

em função do estoque de precatórios vencidos e a vencer até 31 de dezembro de 2024.

O Supremo Tribunal Federal não foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da ampliação do prazo do “regime especial” contida nas referidas Emendas Constitucionais.

Com efeito, a ADI 5679 foi ajuizada pelo Procurador Geral da República contra o artigo 2º da Emenda Constitucional (EC) 94/2016, na parte em que insere o artigo 101, parágrafo 2º, incisos I e II, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. A norma questionada trata da possibilidade de utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios. Em junho de 2017, a cautelar foi parcialmente deferida, apenas para explicitar as condições a serem atendidas pelos entes públicos para a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais: (i) destinação exclusiva para precatórios; (ii) prévia constituição de fundo garantidor; e (iii) não trânsito dos recursos pela conta do Tesouro. De sua parte, no tocante à Emenda Constitucional 97/2017, foi proposta ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO 58) pelo Democratas (DEM) e pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) alegando mora da Câmara, do Senado e da Presidência da República quanto à regulamentação do regime especial para pagamento de precatórios. Não houve decisão, ainda, sobre a cautelar.

XI - Conclusões

De plano, do ponto de vista estritamente orçamentário, entendemos que a aprovação de PEC que limita e difere o pagamento dos precatórios e sentenças judiciais na União não pode ser considerada como fonte adequada para financiar o custeio de um programa permanente de transferência de renda — uma política de Estado —, que pela sua importância e alcance social precisa ser financiado com recursos suficientes e igualmente de natureza permanente.

É fato que as despesas da União decorrentes de decisões judiciais

estão atingindo valores muito preocupantes. O valor devido no PLOA 2021 reflete apenas a ponta de um problema ainda maior, que são os riscos fiscais associados ao forte crescimento de ações contra a União, como pode ser constatado no Anexo de Riscos Fiscais da LDO. Diante disso, a necessidade de fortalecimento da defesa jurídica do Estado em face do crescimento das demandas em todas as áreas é um tema que, mais cedo ou mais tarde, terá que ser enfrentado.

A Constituição estabelece o rito para o pagamento dos precatórios e define que é do Poder Judiciário a prerrogativa de fixar os valores necessários ao pagamento de precatórios e sentenças judiciais. Encontra-se ainda expressa no texto constitucional a obrigatoriedade de inclusão integral dos valores no orçamento, o que deve ser observado pelo Executivo e pelo Legislativo na tramitação da matéria e na sua execução ao longo do exercício financeiro.

Como já assinalamos ao longo desta Nota Técnica, a inclusão no orçamento de eventuais recursos liberados pela aprovação da PEC somente será possível após sua promulgação. As despesas orçamentárias devem refletir a legislação vigente. Salvo erro ou omissão, as normas que regulam o processo orçamentário legislativo não admitem emendas ao orçamento que cancelem despesas obrigatórias do PLOA com base em proposição ainda não aprovada, ainda que tais recursos venham a financiar despesas condicionadas.

Afinal, o cancelamento antecipado de dotações obrigatórias, ainda que de forma condicionada à aprovação futura de legislação, pode gerar incerteza e distorção no processo decisório e, com isso, profunda insegurança jurídica.

Dessa maneira, sem a edição de uma emenda constitucional que o preveja, não nos resta dúvida acerca da inconstitucionalidade e inadmissibilidade jurídica de cancelamento de despesas obrigatórias do PLOA 2021, a partir de revisão de parcelamento de despesas com pagamentos de sentenças judiciais (precatórios e RPV), com o propósito de viabilizar o financiamento do Programa “Renda Cidadã”. O sistema de precatórios é garantia do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade

da sentença condenatória transitada em julgado por quantia certa contra entidades de direito público.

Além de homenagear o direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), o sistema de precatórios prestigia o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF). Ao admitir a liquidação em prestações anuais dos precatórios, a novel legislação violaria o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentaria, ainda, contra a independência do Poder Judiciário, no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública.

Entendemos, salvo melhor juízo, que a veiculação da matéria, com relação à União Federal, mesmo por meio de emenda constitucional, poderia, em tese, ter sua admissibilidade questionável, eis que decisões prévias do Supremo Tribunal Federal, embora reconhecendo a dificuldade no equacionamento do problema, já asseveraram óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição (“cláusulas pétreas”), por afronta à “separação dos Poderes” e aos “direitos e garantias individuais”.

A situação fiscal da União é ainda relativamente distinta daquela excepcionalmente autorizada aos Estados e Municípios pelo Supremo Tribunal Federal, quando da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade realizada em relação à Emenda Constitucional n. 62, de 2009²⁰, uma vez que eventual determinação de satisfação imediata dos precatórios representaria então negativa de eficácia a outras normas constitucionais, como as obrigações com a educação e a

²⁰ 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.

saúde.

Com efeito, a despeito do seu endividamento crescente, a União ainda não se encontra na situação de insolvência em que outros entes federativos se encontravam quando da edição da referida Emenda Constitucional, muitas vezes não sendo capazes de pagar as despesas de pessoal e garantir a continuidade da prestação de serviços públicos, e dependendo recorrentemente de financiamento da União.

De acordo com as últimas decisões da Suprema Corte, não parece legítima a opção do Legislador federal, a pretexto do financiamento de uma política pública, por mais importante que esta seja, em apropriar-se de parcela do orçamento destinada ao cumprimento de decisões judiciais transitadas em julgado, no que a imprensa tem chamado de manobra fiscal, eis que tem por objetivo não desrespeitar o teto de gastos.

Tal opção poderá, pois, ter sua constitucionalidade questionada mais uma vez no Supremo Tribunal Federal, nos moldes do que aconteceu com as Emendas Constitucionais nºs 30, de 2000, e 62, de 2009, situação que pode se reverter mais à frente se o cenário fiscal da União se deteriorar dramaticamente em função do impacto da pandemia sobre as contas públicas a ponto de ser necessária a adoção de medidas extremas e urgentes como a aqui tratada.