

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO FACULDADE DE DIREITO DE
ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EVERTON LEITE DIDONÉ

NOVO REGIME DE PRECATÓRIOS E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO
JULGAMENTO DA ADI 7064

Maceió - AL

2024

EVERTON LEITE DIDONÉ

**NOVO REGIME DE PRECATÓRIOS E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO
JULGAMENTO DA ADI 7064**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a Defesa de Mestrado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Cavalcante de Lima

Maceió - AL

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

(Solicitar à biblioteca após os ajustes pós banca de defesa)

Folha de Aprovação

EVERTON LEITE DIDONÉ

Novo regime de precatórios e o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 7064

Dissertação apresentada ao corpo docente da Faculdade de Direito de Alagoas, da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Manoel Cavalcante de Lima
(Universidade Federal de Alagoas)

Examinador Interno: Prof. Dr. xxxx
(Universidade Federal de Alagoas)

Examinador Interno: Prof. Dr. xxxx
(Universidade Federal de Alagoas)

Examinador Externo: Prof. Dr. xxxx
(Instituição)

À minha amada esposa Jeniffer, pelo incentivo, apoio e crença. Ao meu, também, amado filho Joaquim, por ter reacendido o desejo de cursar o Mestrado em Direito, me dando vontade de continuar e me direcionando a sempre ser um exemplo.

O temor de ser injusto no esquecimento está sempre presente, contudo, a gratidão de ter chegado aqui é muito superior. Aos meus pais, que sempre fundaram minha educação no estudo e, mesmo diante de todas as dificuldades, nunca me faltaram. As minhas irmãs, Evelise, Eveline e Elisa, pelos exemplos de dedicação aos estudos e perseverança nos objetivos. Aos meus colegas de trabalho, principalmente Brunna, Flávio e Breno, que compreenderam minhas ausências, comemoraram minhas conquistas e cuidaram do escritório nos momentos necessários. Aos meus professores, que me trouxeram o gosto para a pesquisa acadêmica e para o estudo do direito. E especial ao professor Doutor Manoel Cavalcante de Lima Neto, que mesmo tramitando entre a magistratura e o magistério, com notório e vasto conhecimento jurídico, sempre se propôs a me auxiliar nesta etapa.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado, analisa o contexto histórico e jurídico dos precatórios no Brasil, destacando as emendas constitucionais que moldaram o sistema de pagamento de créditos judiciais. O trabalho investiga as repercussões das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114, bem como a relação entre o sistema de precatórios e as leis orçamentárias. Além disso, a pesquisa aborda a atuação do Congresso Nacional na revisão da Constituição Federal e as implicações do ativismo judicial. O estudo culmina na análise do julgamento da ADI 7064 pelo Supremo Tribunal Federal, buscando contribuir para o debate sobre justiça fiscal e a proteção dos direitos dos credores no Brasil. A expectativa é que a pesquisa ofereça uma reflexão crítica sobre as mudanças legislativas e suas consequências, promovendo um sistema mais justo e eficiente que respeite os direitos dos cidadãos.

Palavras-chave: Requisitórios; Precatórios; Direito Financeiro; Direito Constitucional; Supremo Tribunal Federal; Emendas Constitucionais; Direitos dos Credores; ADI 7064; Orçamento Público; Dívida Pública; Controle das Finanças Públicas

ABSTRACT

This dissertation, analyzes the historical and legal context of court orders in Brazil, highlighting the constitutional amendments that shaped the system of payment for judicial credits. The work investigates the repercussions of Constitutional Amendments No. 113 and 114, as well as the relationship between the precatory system and budgetary laws. Additionally, the research addresses the role of the National Congress in reviewing the Federal Constitution and the implications of judicial activism. The study culminates in the analysis of the Supreme Federal Court's judgment on ADI 7064, aiming to contribute to the debate on fiscal justice and the protection of creditors' rights in Brazil. The expectation is that the research will provide a critical reflection on legislative changes and their consequences, promoting a fairer and more efficient system that respects citizens' rights.

Key-words: Public payment; Court decision; Writ of execution; Public treasury; Financial law; Constitutional law; Public budget; Public debt; Public audit; ADI 7064; Supreme Federal Court; Creditor's rights; Judicial activism.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988
ADI/ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. (sigla prevista na Resolução 01/2006 do Congresso Nacional)
CMPOF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. (sigla prevista na Resolução 02/1995 do Congresso Nacional, revogada)
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EC	Emenda Constitucional
FONAPREC	Fórum Nacional de Precatórios do Conselho Nacional de Justiça
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA-E	Índice de Preços ao Consumidor Amplo - Especial – Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
MVP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto

PPA	Plano Plurianual
RPV	Requisição de Pequeno Valor
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TRF	Tribunal Regional Federal
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	PRECATÓRIO, INSTRUMENTO DO DIREITO FINANCEIRO.....	12
2.1	Breve contexto histórico: Formação constitucional	12
2.2	Razão de ser do sistema de precatório: Motivos para formalização do regime no Brasil.....	16
2.3	Conceito e natureza jurídica	18
2.4	Precatório e a norma	23
2.5	Regras gerais formatadas na Constituição de 1988	24
2.6	Principais modificações constitucionais ao longo dos anos	27
2.6.1	Emenda Constitucional n.º 20 de 1998.....	27
2.6.2	Emenda Constitucional n.º 30 de 2000.....	28
2.6.3	Emenda Constitucional n.º 37 de 2002.....	31
2.6.4	Emenda Constitucional n.º 62 de 2009.....	32
2.6.5	Emenda Constitucional n.º 94 de 2016.....	34
2.7	As Emendas Constitucionais 113 e 114: O novo regime de precatórios.....	36
2.7.1	Emenda Constitucional n. 113 de 2021	37
2.7.2	Emenda Constitucional n. 114 de 2021	43
2.8	Das violações aos direitos e garantias fundamentais dos credores públicos após as Emendas Constitucionais.....	48
2.9	As regras do “novo regime” de precatórios após as Emendas Constitucionais n.º 113 e 114	51
3	LEIS ORÇAMENTÁRIAS E O PRECATÓRIO.....	55
3.1	Breves comentários das leis orçamentárias: Conceitos e regras.....	55
3.1.1	Precatório no orçamento.....	58
3.1.2	O princípio do planejamento e prevenção para o sistema de precatórios das Emendas 113 e 114	60
3.1.3	Crédito extraordinário, o que é e quando pode ser utilizado.....	64
4	PROCESSO LEGISLATIVO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS	68
4.1	Conceito e regras	68
4.2	A interpretação constitucional	72
4.3	<i>Backlash</i> ou instrumento de garantia de autonomia.....	78
4.4	O processo legislativo das Emendas 113 e 114.....	83

4.5	A inconstitucionalidade de normas constitucionais	85
5	O JULGAMENTO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113 E 114 NO STF	89
5.1	ADIN 7.064	89
5.1.1	O cenário do julgamento da ADI 7.064 (EC 113 e 114).....	93
5.2	Conclusão do julgamento	94
5.3	Posicionamento do governo após conclusão do julgamento da ADIN 7.064	99
6	NOTAS CONCLUSIVAS	101
	REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

O sistema de precatórios no Brasil, um mecanismo jurídico que assegura o pagamento de dívidas do Estado, tem se mostrado um tema de relevância crescente no campo do direito financeiro e administrativo. Desde a sua inserção na Constituição Federal de 1988, os precatórios têm sido objeto de intensos debates, especialmente em relação à sua eficácia, à segurança jurídica que proporcionam e às implicações financeiras para os entes federativos. A complexidade do tema se intensifica com as recentes Emendas Constitucionais (EC) n.º 113 e 114 de 2021, que alteraram significativamente a sistemática de pagamento de precatórios, gerando novas discussões sobre a responsabilidade fiscal e os direitos dos credores.

A Emenda Constitucional n.º 113 introduziu mudanças que visam a reorganização do fluxo de pagamento das dívidas judiciais, permitindo que os entes federativos possam parcelar os precatórios de forma mais flexível. Essa alteração, embora tenha como objetivo aliviar a pressão financeira sobre os estados e municípios, levanta questões sobre a proteção dos direitos dos credores e a possibilidade de postergação de pagamentos, o que pode gerar insegurança jurídica e desconfiança no sistema.

Além disso, a Emenda Constitucional n.º 114 trouxe à tona a discussão sobre a necessidade de um equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e a garantia dos direitos dos cidadãos. A nova legislação estabelece um teto para os pagamentos de precatórios, o que pode ser interpretado como uma tentativa de controlar os gastos públicos, mas que, por outro lado, pode comprometer a efetividade do direito à reparação judicial. Assim, a análise das emendas é fundamental para compreender as implicações que essas mudanças têm sobre o sistema jurídico e financeiro do país.

Por se tratar de tema relevante do direito financeiro, o trabalho adentra nos conceitos gerais do orçamento e das leis orçamentárias, bem como o enquadramento do precatório nesse complexo normativo, possibilitando entender como haverá o encaixe do sistema jurídico e sua aplicação fática.

O norte principal do trabalho é entender se as alterações trazidas pelas EC n.º 113 e 114 são constitucionais, para isso, explorou-se o processo legislativo para alteração da Constituição Federal, bem como o que tramitou para inclusão das respectivas emendas, no caso as Propostas de Emendas Constitucionais n.º 23/2021 e 46/2021.

Por analisar a constitucionalidade das referidas normas, o trabalho analisou também, a possibilidade de o Poder Judiciário revisar a matéria incluída na Constituição Federal pelo Poder Constituinte Derivado e quais os fundamentos para alcançar essas alterações, o que passa pelo conceito da interpretação constitucional.

A abordagem das EC n.º 113 e 114 afetaram diretamente os pagamentos dos créditos judiciais, motivo pelo qual houve provocação do Supremo Tribunal Federal (STF) para analisar, constitucionalmente, a legalidade das regras introduzidas, mais especificamente, a ADI 7.064. Em razão do julgamento da respectiva ADI ter sido iniciado e concluído durante a pesquisa deste trabalho, tratar-se-á como o STF tratou o tema e quais foram suas repercussões.

O presente trabalho tem como objetivo investigar se as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n.º 113 e 114 são constitucionais, bem como suas repercussões no sistema de precatórios e na relação entre o Estado e os credores. Analisar os limites do Poder Constituinte Derivado e o alcance do Poder Judiciário na análise das inclusões de texto na Carta Magna são necessários para o objetivo do presente trabalho. Para tanto, será realizada uma revisão da literatura existente sobre o tema, além de uma análise crítica das normas e princípios que regem os precatórios no Brasil. A pesquisa buscará compreender como essas mudanças se inserem no contexto mais amplo da política fiscal e da administração pública.

A escolha do tema se justifica pela necessidade de se compreender as implicações das reformas legislativas no direito dos credores e na gestão fiscal dos entes federativos. A discussão sobre precatórios é especialmente pertinente em um cenário em que a responsabilidade fiscal é cada vez mais cobrada dos gestores públicos, e a proteção dos direitos dos cidadãos deve ser garantida. Assim, a pesquisa se propõe a contribuir para o debate acadêmico e prático sobre a eficácia do sistema de precatórios e a sua adequação às necessidades contemporâneas.

A metodologia adotada para a realização deste estudo será qualitativa, com a análise de documentos legais, jurisprudência e literatura especializada. Serão examinados os principais marcos normativos que influenciaram a evolução do sistema de precatórios, bem como as decisões do Supremo Tribunal Federal que têm moldado a interpretação das normas relacionadas.

Os resultados esperados incluem uma compreensão mais aprofundada das implicações das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114 e sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, bem como uma avaliação crítica do impacto dessas mudanças sobre os direitos dos credores e a gestão fiscal dos entes federativos e como o Supremo Tribunal Federal se posicionou diante da provocação para analisar a constitucionalidade das alterações realizadas no regime de pagamento de precatórios. Além disso, pretende-se identificar possíveis lacunas na legislação e sugerir caminhos para a melhoria do sistema de precatórios, de modo a garantir a efetividade dos direitos dos cidadãos e a sustentabilidade fiscal do Estado.

Por fim, a estrutura do trabalho será organizada em capítulos que abordarão, inicialmente, o contexto histórico e jurídico dos precatórios no Brasil, seguido pela análise das emendas constitucionais e suas repercussões, identificando como o sistema de pagamento está funcionando após a aprovação dos textos das EC n.º 113 e 114. No segundo capítulo, é tratada a relação do sistema de pagamento de créditos judiciais com as leis orçamentárias. O terceiro capítulo analisa como o Congresso Nacional vem atuando na função de revisor da Constituição Federal, um possível movimento de *backlash* (reação ao ativismo judicial) e, por fim, os limites da interpretação constitucional com a possibilidade de o Poder Judiciário revisar normas constitucionais.

A análise da atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 7.064 está sendo tratada no capítulo quarto, com suas conclusões e, por isso, é uma parte mais narrativa do trabalho, com as exposições e decisões do STF. E, em um último capítulo, serão apresentadas as conclusões. A expectativa é que este estudo contribua para o fortalecimento do debate sobre a justiça fiscal e a proteção dos direitos dos credores no Brasil.

Assim, a pesquisa se insere em um campo de estudo que é não apenas acadêmico, mas também de grande relevância social, uma vez que os precatórios representam uma forma de garantir a reparação de direitos e a justiça social. A análise crítica das mudanças legislativas e suas consequências é, portanto, um passo importante para a construção de um sistema mais justo e eficiente, que atenda às necessidades da sociedade e respeite os direitos dos cidadãos.

2 PRECATÓRIO, INSTRUMENTO DO DIREITO FINANCEIRO

2.1 Breve contexto histórico: Formação constitucional

Presume-se que as formas de pagamento são pré-históricas, desde que iniciou o comércio, há alguma maneira de garantir a transação. Por isso, neste trabalho, não se pretende retornar aos anais históricos do Código de Hamurabi, e nem há necessidade, mas faz-se necessário apresentar uma explicação introdutória do requisitório de pagamento no ordenamento jurídico brasileiro.

Quanto a esse tema, faz-se importante trazer, ao menos em breve síntese, o surgimento e os motivos de ser visto que, conforme explica Faim¹, dito instituto (sistemática de pagamento) existe apenas na Constituição Brasileira.

O precatório é instituto jurídico que remonta a séculos de desenvolvimento do direito e das instituições políticas, como forma de regulamentar o pagamento das verbas públicas. Pode-se dizer que sua origem remonta ao Direito Romano, quando já se reconhecia a necessidade de um mecanismo para garantir o pagamento de dívidas públicas. No entanto, o precatório, tal como o conhecemos hoje, tem sua história mais definida a partir da consolidação das constituições modernas e do Estado de Direito brasileiro.

No Brasil, a história do precatório está intimamente ligada à evolução do sistema jurídico e político do país. Durante o período colonial e imperial, o pagamento de dívidas judiciais pelo Estado era uma questão de discricionariedade, sujeita aos interesses do monarca ou dos governantes locais. Com a Proclamação da República e a promulgação de uma série de constituições, o precatório foi gradualmente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro como uma garantia fundamental.

No contexto da formação constitucional brasileira, o precatório emerge como uma importante ferramenta para garantir a observância dos princípios fundamentais da igualdade e da legalidade. Apesar das poucas informações históricas nos livros de Direito quanto ao surgimento do instituto do Precatório, Eurípes Faim conseguiu, em sua tese de doutorado, identificar que a primeira menção encontrada nas Ordenações Afonsinas, ainda no ordenamento Português, e aconteceu no ano de 1498², ainda sem claro conceito definido. Porém, continua

¹ Por último, deixou-se uma questão até tratada de forma jocosa e pejorativa, mas muito importante. Diz-se comumente que o precatório é uma criação exclusiva nativa e que não existe em mais nenhum lugar do mundo. FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 2.

² Carta que escreveu Francisco de Seixas ao Rei em que lhe dá conta como lhe já tinha escrito sobre o trabalho do cónego de Gonçalo de Mascarenhas e que manda o secretário fazer as diligências como ele fizera indo a Coimbra e também de um **precatório que mandara ao contador das sisas de Coimbra**, como também se lhe tomara conta pela Sé vagante e que não sabe como pode ser isso não lhe pertencendo alguns anos como aponta. (grifo no

Faim, “o segundo registro mais antigo encontrado é de 28 de janeiro de 1508 e o que consta nele é muito esclarecedor”³, neste caso, indicando uma dívida contraída pelo Rei.

E assim, de forma avulsa e sem conceituação clara, o termo Precatório era encontrado em diversas ordens, ofícios e decisões e, conforme explica Faim⁴, o termo continuou sendo utilizado desde as Ordenações Afonsinas (1416), pelas Ordenações Manoelinas (1512) e até as Ordenações Filipinas (1603), texto que teve sua vigência até 1916, com a promulgação do Código Civil (Lei 3.071).

Com isso, o precatório começou surgir como uma carta precatória de ordem de pagamento, havia processos judiciais contra a fazenda pública e, diante da lacuna legislativa, o cumprimento era extremamente dificultoso. Explica Leonardo Carneiro da Cunha que nos “primeiros casos que se tem registro, o exequente pediu a intervenção do juiz junto ao governo, o que acarretou a expedição de um ofício ao presidente da respectiva Câmara Municipal para que facilitasse a diligência, com o lançamento do seu ‘cumpra-se’”⁵, surgiu aqui a figura da precatória de vênia.

Segundo Bockmann, com a *precatória de vênia* ocorria “a entrada do Oficial de Justiça na Câmara para proceder à penhora de dinheiro nos cofres dessa”⁶.

Continua Cunha, destacando que tal procedimento foi normatizado na Instrução Normativa de 10 de abril de 1851, no art. 14 que “previa a expedição de uma precatória à tesouraria do ente público para que se viabilizasse o pagamento do crédito decorrente da condenação judicial”⁷, e o Decreto 3.084 de 1898⁸, que foi fielmente reproduzido na Consolidação das Leis Referentes à Justiça Federal, em seu art. 2.195.

Na formação constitucional, o precatório foi gradualmente incorporado como um instrumento de proteção dos direitos individuais e da segurança jurídica. Esse processo se intensificou ao longo do século XIX, com a consolidação dos Estados liberais e a elaboração

original). FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 14

³ **Precatório** de D. Antônio de Almeida aos **vedores da fazenda** para se mandarem descarregar **13.033 réis**, que se achavam carregados duplicamente a Pero Botelho, procedidos de uns panos de Ruão que Fernão **vendeu ao rei**. *Ibidem*. p. 14

⁴ *Ibidem*. p. 16.

⁵ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 6.

⁶ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios**: o novo regime jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 25.

⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 5.

⁸ Art. 41. Sendo a Fazenda condenada por sentença a algum pagamento estão livres de penhora os bens nacionais, os quais não podem ser alienados senão por ato legislativo. A sentença será executada depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, se este não lhe oferecer embargos, expedindo o juiz precatória ao Tesouro, para efetuar o pagamento. *Ibidem*. p. 6

de constituições que estabelecem regras claras para a gestão das finanças públicas. A ideia central por trás dos precatórios era garantir que o Estado só pudesse ser demandado mediante prévia dotação orçamentária, evitando assim o arbítrio no pagamento de dívidas.

Apesar de ter outros momentos históricos, bem observado por Cunha e Faim, que atentam para a construção do conceito de precatório que hoje é trabalhado, a Constituição de 1934 é que fomenta o conceito e natureza jurídica, bem como algumas regras ainda aplicadas e que vinculam os requisitórios de pagamento as leis orçamentárias.

Tanto Faim⁹ quanto Cunha¹⁰, reconhecem ser a Constituição de 1934¹¹ a responsável pela constitucionalização do precatório. Egon Bockmann pontua: “O pagamento de débitos públicos reconhecidos judicialmente por meio do sistema de precatórios foi instalado na Constituição brasileira de 1934”¹², tal sistema fez-se necessário e tinha sentido, *prima facie*, em razão do regime de não penhorabilidade dos bens da Fazenda Pública. Mas, concomitantemente, o legislador pretendia evitar que o gestor escolhesse livremente qual credor iria receber.

Neste ponto, Faim¹³ ainda destaca que a Constituição do Império, de 1824, conseguiu prever as regras das despesas públicas através de orçamento legislativo e a da impenhorabilidade dos bens públicos, que são necessárias para formação do precatório, isso sem citar diretamente o instituto.

Ao longo do século XX, o precatório foi objeto de diversas discussões e controvérsias no Brasil. Com o crescimento do Estado e a expansão dos direitos sociais, surgiram novos

⁹ A Constituinte de 1934 suscita maior interesse por ter constitucionalizado o instituto do precatório. FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 23.

¹⁰ Desde a Constituição de 1934, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de condenação judicial, fazem-se na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos. CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 7.

¹¹ 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 sequestro da quantia necessária para satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República”. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

¹² MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios**: o novo regime jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 26.

¹³ Essas duas regras são o coração do sistema de precatórios, por isso pode-se dizer que já na Constituição do Império esse sistema esteve presente, mesmo que não de forma tão explícita como ocorreu na Constituição de 1934. FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 20

desafios relacionados ao pagamento de dívidas judiciais. A promulgação da Constituição de 1988 representou um marco nesse processo, ao estabelecer regras mais claras e detalhadas para a quitação de precatórios. Portanto, para efetivar o cumprimento da regra constitucional, faz-se necessário a inclusão do sistema de precatórios nas leis orçamentárias, razão pela qual, conforme pondera Bockmann a “arquitetura constitucional permaneceu razoavelmente estável até a Constituição brasileira promulgada em 1988 - a qual intensificou e ampliou a regência do tema”¹⁴.

A Constituição de 1988 assim detalhou o sistema de precatório em seu texto original:

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.¹⁵

Importante ponderar que, conforme observado por Faim¹⁶, originalmente, pode-se interpretar que o constituinte teria excluído os créditos de natureza alimentícia da regra geral de pagamento, qual seria, a inscrição até o primeiro dia de julho para inclusão no orçamento de pagamento posterior. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, na súmula 655, interpretou que a intenção, na verdade, era de criar uma prioridade e não excepcionalizar o sistema de pagamento.

Inclusive, Faim, categoricamente, discorda da posição do Supremo “Essa decisão se lastima, pois é evidente que as verbas alimentícias deveriam ter o mesmo sistema das atuais RPVs, posto que representam necessidades básicas de sobrevivência do credor da Fazenda Pública”¹⁷.

Após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, houve diversas emendas constitucionais que alteraram ou incluíram regras ao sistema de precatórios, mas a intenção originária do legislador, diga-se de passagem, desde a constituinte de 1934, não foi alterada, em tese, a impessoalidade no pagamento dos créditos e a necessidade de incluir no orçamento anual as despesas que serão efetuadas com os precatórios.

¹⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios: o novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 32.

¹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

¹⁶ Dessa forma, pela interpretação do Supremo, a Constituição quis dizer é que os créditos alimentares teriam uma preferência com relação aos demais, não determinando a dispensa da existência de precatórios. FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 30.

¹⁷*Ibidem*. p. 30.

É importante atentar que a ligação dos precatórios com as leis orçamentárias surge da exigência do art. 167, II¹⁸, da Constituição brasileira, que vedou as despesas públicas sem prévia autorização, assunto que será tratado mais à frente neste trabalho.

Na formação constitucional, ele emerge como uma importante garantia dos direitos individuais e da segurança jurídica, estabelecendo regras claras para o pagamento de dívidas judiciais pelo Estado. A sua consagração como um instituto constitucional representa um dos pilares do Estado de Direito e da democracia moderna.

2.2 Razão de ser do sistema de precatório: Motivos para formalização do regime no Brasil

A Constituição Federal Brasileira é a única a utilizar o sistema de precatório atualmente, conforme já dito. O mais interessante é que os mesmos motivos que perfizeram a constituinte de 1937 perduram até os tempos atuais, a impessoalidade e a vedação orçamentária.

A formalização do sistema de precatório no Brasil foi motivada por uma série de razões fundamentais. Primeiramente, havia a necessidade de estabelecer regras claras e transparentes para o pagamento de dívidas judiciais pelo Estado, evitando assim o arbítrio e a discricionariedade. Além disso, a formalização do regime de precatórios visava garantir a observância dos princípios constitucionais, especialmente o princípio da igualdade perante a lei. Com o estabelecimento de um sistema de precatório, buscava-se assegurar que todos os credores públicos fossem tratados de forma justa e equitativa, sem privilegiar alguns em detrimento de outros.

Olhando no âmbito do direito Constitucional Econômico, na base do sistema de pagamento de precatórios estão os princípios da isonomia e impessoalidade, além da necessidade de destinação orçamentária.

Já na constituinte de 1934, houve um grande debate quanto à necessidade de criação de um sistema isonômico e impessoal para os pagamentos dos débitos judiciais, conforme descreveu Eurípedes Filho em sua tese de doutorado:

Pontes Vieira também pediu a inclusão da regra para não se permitir a especificação de casos e designações de pessoas, o que mereceu o elogio do constituinte Ferreira de Sousa que a considerou um “*medida de grande moralidade*” para que o Legislativo agisse com impessoalidade devendo a verba votada dizer respeito a todas as dívidas judiciárias existentes, o que inviabilizaria que os “*poderosos do dia*”, na expressão de Ferreira de Souza, pudesse destinar a verba à pessoa certa, como até então ocorria.¹⁹

¹⁸ Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

¹⁹ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 25.

Já em 1934, demonstraram-se corretos aqueles que buscaram, e conseguiram, a aprovação de um sistema impessoal e isonômico, a Fazenda Pública não precisa saber quem são seus credores, deve, apenas, quitar seus débitos. Inclusive, quanto a esse assunto, citando, novamente, Eurípedes Filho, já era discutido a eventual necessidade, de conceder um exercício financeiro para a quitação dos precatórios:

J. Ferreira de Souza percebeu que não havia razão para o pagamento ser feito só no exercício financeiro seguinte, acrescentando que o credor deveria ser satisfeito num prazo curto a contar da apresentação do precatório porque devido aos trâmites burocráticos necessários não seria possível um pagamento imediato.²⁰

Neste mesmo sentido, o professor Leonardo Carneiro da Cunha, citando Wagner Barreira, destaca a situação da chamada advocacia administrativa e a preocupação com a impessoalidade, isonomia e a fila de pagamento dos credores, anterior à Constituição de 1934:

Com efeito, antes da Constituição de 1934, transitada em julgado as decisões que condenavam a Fazenda Pública a pagamento em dinheiro, “um enxame de pessoas prestigiadas e ávidas do recebimento de comissões passava a rondar os corredores das repartições fiscais. Nelas se digladiavam, como autênticos abutres, e com feroz avidez, para arrancar a verba de seus clientes. Esta - pelo poderio dos advogados administrativos - saía para os guichês de pagamento com designação dos beneficiários e alusão expressa aos seus casos. Com isso, infringia-se a precedência a que tinham direito titulares, sem melhor amparo, de pagamentos que se deviam ter realizado anteriormente.²¹

Faim também destaca a preocupação com a impessoalidade na constituinte de 1937 e destacou:

Pontes Vieira também pediu a inclusão da regra não se permitir a especificação de casos e designações de pessoas, o que mereceu o elogio do constituinte Ferreira de Sousa que a considerou uma “medida de grande moralidade” para que o Legislativo agisse com impessoalidade devendo a verba votada dizer respeito a todas as dívidas judiciais existentes, o que inviabilizaria que os “poderosos do dia”, na expressão de Ferreira de Souza, pudessem destinar a verba à pessoa certa, como até então ocorria.²²

Observa-se que, apesar de serem questões trazidas no início do século XX, demonstra-se a atualidade das preocupações dos constituintes no início do século passado, é tanto que na constituinte de 1988 os mesmos assuntos foram discutidos e, como é de conhecimento, foi

²⁰ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 25.

²¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 11.

²² FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 25.

mantida a impessoalidade e isonomia no pagamento do precatório, bem como necessidade de inscrição para quitação no exercício financeiro subsequente, limitado a 1º de julho.

À época da constituinte de 1988, a defesa da limitação temporal para inscrição dos precatórios vinha da necessidade de inclusão e votação da Lei Orçamentária Anual, objetivando, assim, a legalidade no pagamento dos créditos inscritos para pagamento, justificativa que perdura até os dias de hoje.

Egon Bockmann segue a mesma linha quando elenca que a existência dos precatórios tem como objetivo principal a proteção da impessoalidade, igualdade e respeito ao orçamento público, vejamos:

Assim, o pagamento pela ordem de registro do precatório requisitório tem como função primordial o atendimento a princípios constitucionais, em especial a impessoalidade (não se beneficia um credor em detrimento dos outros; o critério para a ordem dos pagamentos é puramente objetivo) e a igualdade (todos os credores estão em situação jurídica paritária, materialmente isonômica; o eventual discrimen só pode ser normativo, respeitador da Constituição).

A existência do regime de precatório também pode ser justificada pelo seguinte: em todos os anos, o Estado elabora seu orçamento público e somente pode gastar recursos se o dispêndio estiver fixado em lei orçamentária anual.²³

Outro motivo importante para a formalização do sistema de precatório foi a necessidade de garantir a segurança jurídica e a estabilidade das finanças públicas. Com regras claras e previsíveis para o pagamento de dívidas judiciais, o Estado poderia planejar melhor suas despesas e evitar surpresas orçamentárias. Além disso, a formalização do regime de precatórios contribuiu para fortalecer o Estado de Direito e a democracia, ao estabelecer limites claros para o exercício do poder estatal.

Neste ponto Odete Medauar pontua

é obrigatória a inclusão, no orçamento, de verba necessária ao pagamento dos débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constante de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, efetuando-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão os valores atualizado.²⁴

2.3 Conceito e natureza jurídica

Preliminarmente, antes de adentrar nas discussões quanto ao conceito e natureza jurídica, faz-se importante esclarecer que precatório é espécie e requisição de pagamento é gênero. Isso porque, a Emenda Constitucional n.º 62/2009 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a figura da Requisição de Pequeno Valor (RPV), que assim estabeleceu:

Art. 100 [...] § 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento,

²³ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios: o novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022 p. 17/18.

²⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 413.

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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). [...]”²⁵

Com isso, passa a se ter duas espécies de requisitórios: (i) precatório; e (ii) RPV, sendo as requisições de pequeno valor os requisitórios que possuam valor inferior a 60 (sessenta) salários-mínimos, enquanto, por ilação lógica, precatórios são os que possuem mais de 60 (sessenta) salários-mínimos.

Entendemos que o precatório pode ser conceituado como uma ordem de pagamento expedida pelo Poder Judiciário para que o ente público satisfaça uma obrigação pecuniária decorrente de decisão judicial definitiva.

Tendo em vista a obrigação orçamentária, é claro que o sistema de pagamentos mediante precatórios se relaciona diretamente com as leis orçamentárias, uma vez que o pagamento das dívidas judiciais decorrente de decisões judiciais transitadas em julgado também precisa seguir o rito legislativo de aprovação no Congresso Nacional.

Quanto ao conceito, em si, a doutrina apresenta os conceitos de diversas formas, mas sempre convergindo para o mesmo lugar. Faim, conceitua que precatório “é o ofício que o juiz da execução contra a Fazenda Pública encaminha ao presidente do Tribunal para que este emita uma decisão de execução, essa denominada de requisitório, pela qual o Presidente determina o pagamento, ou seja, tratar-se-ia de ordem judicial”.²⁶

Já segundo Egon Bockmann Moreira, “precatório (ou ofício-precatório), é editado pelo juízo da execução da sentença - o competente para dar cumprimento à sentença - ou o competente para receber a execução de título extrajudicial.”²⁷, fazendo questão de interligar a necessidade de um procedimento administrativo, “caberá ao juízo da execução comunicar, por esse ofício-precatório, ao presidente do respectivo Tribunal para requisitar o pagamento à Fazenda Pública”.²⁸

²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

²⁶ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 4.

²⁷ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios: o novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 90.

²⁸ *Ibidem*. p. 90.

Para Cunha o “precatório, que também pode ser denominado de requisitório, consiste, enfim, na solicitação do juiz à autoridade administrativa para que realize o pagamento de quantia em dinheiro, decorrente de condenação judicial transitada em julgado”.²⁹

Mais objetivo e direto, Regis Fernandes de Oliveira define “precatório ou ofício precatório é a solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que este requisite verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado”.³⁰

O artigo 100 e seguintes, da Constituição Federal, é responsável por normatizar o precatório e a requisição de pequeno valor:

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.³¹

Chama a atenção que a doutrina e o próprio Poder Judiciário não aprofundam muito o instituto do precatório, contudo, desde sua promulgação, o artigo 100 tem passado por diversas mutações e alterações substanciais, tendo, inclusive, as Emendas Constitucionais 113 e 114, apresentada verdadeiras mudanças no regime de precatório, mesmo sem ter alterado diretamente o texto do citado artigo, isso porque, modificou desde a forma de pagamento até impondo um limite orçamentário, que, anteriormente, a União estava vinculada a quitação total, sob pena de mora.

Tais mudanças demonstram um verdadeiro balcão de negociação no Congresso Nacional, que demonstra a fragilidade da Constituição Federal e de algumas regras caras para a sociedade, como o pagamento dos débitos judiciais.

O sistema de precatório tem, desde sua criação até o momento atual, como intenção do legislador a observância da impessoalidade, necessidade de controle financeiro e a impenhorabilidade dos bens públicos.

Faim considerou que a impenhorabilidade foi a primeira motivação para o legislador criar um sistema que viabilize o pagamento das condenações judiciais, em sua visão “o sistema de requisitórios existe porque os bens públicos são impenhoráveis”³².

²⁹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 5.

³⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 534.

³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

³² FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 11.

Outro ponto destacado por Faim³³ é a necessidade de incluir no orçamento público para realizar a quitação de qualquer débito público, inclusive com posição consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgado trazido por Faim da ADI 225: “pois é vedada a realização de qualquer despesa sem que haja previsão no orçamento”.³⁴

Inequívoco na doutrina é quanto ao princípio da impessoalidade, o sistema de precatórios atenta para impessoalidade na hora do pagamento, visto que tem que obedecer a ordem cronológica de inscrição, claro, observando as prioridades legais, trazendo, inclusive, a isonomia. Mais uma vez buscando os ensinamentos de Faim, que traz passagem do voto do Ministro Celso de Mello, que afirma:

impedir favorecimentos pessoais indevidos e frustrar injustas perseguições ditadas por razões de caráter político-administrativo. A regra inscrita no art. 100 da CF - cuja gênese reside, em seus aspectos essenciais, na Constituição de 1934 (art. 182) - tinha por objetivo precípuo viabilizar, na concreção de seu alcance normativo, a submissão incondicional do poder público ao dever de respeitar o princípio que conferia preferência jurídica a quem dispusesse de precedência cronológica³⁵.

A impessoalidade e isonomia são apontadas de forma enfática por Bockmann:

em especial a impessoalidade (não se beneficia um credor em detrimento dos outros; o critério para a ordem dos pagamentos é puramente objetivo) e a igualdade (todos os credores estão em situação jurídica paritária, materialmente isonômica; o eventual discrimen só pode ser normativo, respeitador da Constituição)

Faim³⁶ defende ainda que o sistema de precatórios é necessário para preservar a ordem econômica e o planejamento das despesas públicas, evitando a surpresa e a necessidade de pagamento de alto volume financeiro em razão de condenações que transitaram em julgado.

Numa análise sistêmica, o regime de pagamento atual visa garantir, também, a autonomia dos poderes, em proteção à Constituição e, de igual forma, acesso à justiça para o cidadão. Caso o sistema fosse livre e houvesse desrespeito à ordem judicial a Fazenda Pública não teria sanções, visto que seus bens são impenhoráveis. Tal condição tornaria, portanto, inefetiva a tutela jurisdicional em caso de mora da Fazenda Pública.

Sua natureza jurídica é complexa, pois envolve questões relacionadas ao direito financeiro, constitucional e processual. Do ponto de vista financeiro, o precatório representa uma obrigação do Estado de pagar uma dívida reconhecida judicialmente. Constitucionalmente, o precatório é um instrumento de proteção dos direitos individuais, garantindo que o Estado só

³³ Nenhuma despesa pode ser realizada sem autorização prévia no orçamento pelo Legislativo. *Ibidem*. p. 11.

³⁴ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 11.

³⁵ *Ibidem*. p. 12.

³⁶ *Ibidem*. p. 12.

possa ser demandado mediante prévia dotação orçamentária. E, analisando processualmente, é o instrumento jurídico que viabiliza a efetivação do pagamento ao credor do Ente Público.

É tanto que, em razão do novo regime de pagamento, faz-se necessário olhar para qual é a natureza da despesa oriunda do precatório. Isso porque, há a aplicação da regra do teto de gastos, EC 95/2016, que limita os investimentos (despesas) das despesas primárias e vinculadas.

Atualmente, os precatórios são enquadrados como despesas primárias, tendo, portanto, condições de serem afetados pela EC 95/2016 e, com isso, limitar o orçamento anual. Tal classificação é controversa, visto que não se trata de uma despesa necessária para promoção social³⁷ e prover os serviços público³⁸.

O precatório, conforme demonstrado, é um instituto oriundo de condenações judiciais, ou seja, não tem caráter de despesas primárias. Conforme visto, despesas primárias estão relacionadas a gastos correntes, como salários, aquisição de bens e serviços, e não estão diretamente ligadas a obrigações legais decorrentes de decisões judiciais.

Em recente debate, visando “resolver” o passivo financeiro que as EC 113 e 114 poderiam vir a gerar ao Governo Federal no exercício financeiro de 2027, surgiu a possibilidade de criar espécies classificatórias para o precatório e, assim, retirar de alguns casos, a característica de despesa primária³⁹.

Tal discussão passou a ter relevância em razão das alterações das EC 113 e 114 que, em suma, limitavam o gasto anual para pagamento dos precatórios ao teto de gastos. Contudo, em razão da ausência de estudos técnicos e planejamento financeiro futuro, o Governo Federal passou a estudar maneiras de evitar que ocorra o acúmulo financeiro nas despesas públicas sem que se descumpra a regra fiscal.

³⁷ Despesa Primária ou Não Financeira: são aqueles gastos necessários para promover os serviços públicos à sociedade, desconsiderando o pagamento de empréstimos e financiamentos. RIO DE JANEIRO. Secretaria de Fazenda. **Resultado Primário e Orçamentário**. Rio de Janeiro: Secretaria de Fazenda, 2024. Disponível em: https://portal.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/wp-content/uploads/sites/25/2024/08/3-Relatorio-Prestando-Contas-ao-Cidadao-Resultado-Primario-e-Orcamentario_07.2024.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

³⁸ Despesas primárias são os gastos do governo para prover serviços públicos à sociedade, manter as atividades governamentais e realizar investimentos. Entenda as diferenças entre as despesas e as receitas da União. **Governo Federal**, 14 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/entenda-as-diferencas-entre-as-despesas-e-as-receitas-da-uniao>. Acesso em: 22 mai. 2024.

³⁹ SANT’ANA, Jéssica. Governo avalia classificar precatório como despesa financeira para aliviar o orçamento. **Valor**, 10 de agosto de 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/08/10/governo-avalia-classificar-precatrios-como-despesa-financeira-para-aliviar-oramento.ghtml>. Acesso em: 25 mai. 2024.

2.4 Precatório e a norma

Há uma discussão muito forte na doutrina brasileira quanto ao conceito de norma, mas me identifico com a linha mais pragmática e, de Paulo de Barros Carvalho, penso que “norma jurídica é a significação que obtemos a partir da leitura dos textos do direito positivo”⁴⁰.

O regime de requisitórios, que inclui o precatório como texto, trata-se de um sistema complexo de texto positivo, no qual há regras que estruturam e que preveem condições necessárias para que seja efetivado o pagamento dos valores ao credor da fazenda pública, assim prevê o texto constitucional “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”⁴¹.

O regramento exige ato válido da interpretação da norma, tratando o assunto de forma eficaz e sistemática, conforme esclarece Carvalho:

o plexo das normas jurídicas válidas está posto num corpo de linguagem prescritiva, que fala do comportamento do homem na comunidade social. Essa rede de construções linguísticas é o que chamamos de sistema empírico do direito positivo, justamente porque está voltado para uma específica região material: certa sociedade, historicamente determinada no espaço e no tempo.⁴²

O sistema de pagamento dos créditos judiciais públicos é uma cadeia complexa de regras que se interligam, criando um sistema normativo, oriundo de interpretações constantes, fazendo-se sempre necessário o exame do texto com os conceitos macro da economia, direito constitucional e o direito financeiro.

A norma é a ideia, o princípio, o comando ou a orientação que transcende o texto positivo. No final das contas, é a essência do que a lei busca estabelecer, o seu propósito, os valores subjacentes e as regras fundamentais que orientam a conduta.

Um precatório, requisitório de pagamento, acaba por ser uma ordem judicial para que um ente público (como um governo estadual, municipal ou outro órgão público) pague uma quantia em dinheiro a um indivíduo ou entidade privada em cumprimento a uma decisão judicial. Portanto, os precatórios estão intimamente ligados à interpretação e aplicação das normas legais, pois decorrem das decisões judiciais que resultam da análise de leis, regulamentos e outros dispositivos legais.

A interpretação das regras é um processo fundamental no sistema jurídico, uma vez que as leis frequentemente contêm termos vagos, ambíguos ou abertos a diferentes interpretações.

⁴⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 40.

⁴¹ Art. 100. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

⁴² CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 43.

A interpretação visa extrair o significado da norma a partir do texto legal, levando em consideração seu contexto, finalidade, princípios constitucionais e jurisprudência relevante.

No contexto dos precatórios, a interpretação desempenha um papel crucial em várias etapas do processo, tendo em vista a complexa relação existente para concretizar o pagamento por parte da Fazenda Pública, mesmo após o trânsito em julgado da decisão:

(i) **Determinação da Obrigação:** A decisão judicial que resulta no precatório envolve a interpretação das regras legais relevantes para estabelecer a obrigação do ente público em relação ao pagamento.

(ii) **Cálculo do Valor:** A quantia a ser paga também é determinada através da interpretação das regras que regem o cálculo devidamente estabelecido por lei.

(iii) **Regras de Prioridade:** As regras de prioridade para pagamento de precatórios podem variar dependendo do contexto legal e das decisões judiciais, requerendo interpretação das normas pertinentes. Nesse sentido, houve alterações recentes no texto constitucional, motivo pelo qual o Conselho Nacional de Justiça precisou interpretar e normatizar quais eram as regras efetivas para priorizar o pagamento, resolução n.º 482 de 2022.

(iv) **Cumprimento da Decisão:** A administração pública responsável pelo cumprimento do precatório deve cumprir a decisão seguindo as regras do direito financeiro de inclusão no orçamento e destinação financeira para pagamento dos créditos inscritos no regime de precatório.

Portanto, a relação entre o conceito de precatório e o processo de interpretação das regras legais é intrínseca. A interpretação desempenha um papel fundamental na determinação das obrigações, direitos e responsabilidades associadas aos precatórios, garantindo que o sistema legal seja aplicado de maneira justa e coerente.

2.5 Regras gerais formatadas na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as regras gerais para o pagamento de precatórios no Brasil. Conforme dito, o instituto do precatório foi introduzido no ordenamento brasileiro na Constituição Federal de 1937, passando por algumas mutações até conhecer o instituto em 1988, trago o texto original:

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.⁴³

⁴³ Art. 100. “Texto original”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

O Constituinte de 1988, com o texto da Constituição acima, no artigo 100, objetivou que os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal devem ser feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias. Ou seja, a intenção por trás dessa regra foi garantir a igualdade de tratamento entre os credores, evitando favoritismos ou discriminações na quitação das dívidas públicas. Isso visa promover a segurança jurídica e a justiça no âmbito das relações entre o Estado e os credores.

Faim⁴⁴, em interpretação da intenção do constituinte originário, acredita que os créditos alimentares teriam sido resguardados para não adentrarem no orçamento anual, na verdade, seguir a ordem de pagamento num período mais curto, tal como é conhecida a sistemática das Requisições de Pequeno Valor. Concluindo, com a sedimentação da súmula 655 do Supremo Tribunal Federal que “os créditos alimentícios teriam uma preferência com relação aos demais, não determinando a dispensa da existência de precatórios. Essa decisão se lastima, pois é evidente que as verbas alimentícias deveriam ter o mesmo sistema das atuais RPVs”.⁴⁵

De igual forma, no parágrafo 1º, estabeleceu a obrigatoriedade de inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, com pagamento até o final do exercício seguinte, Oliveira destacou a “ordem é obedecida até o dia 1º de julho de cada ano. Aí cessa a obrigatoriedade do pagamento, no período. O termo limite para pagamento é o último dia do ano seguinte àquele em que o precatório foi comunicado ao presidente do tribunal”⁴⁶, vide:

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.⁴⁷

⁴⁴ A primeira coisa que observada é que o Constituinte de 1988 pareceu querer dispensar os créditos de natureza alimentícia da expedição de precatórios, como se faz hoje com as RPVs, o que seria o ideal, mas tal intenção não foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição, que exigiu essa expedição na sua súmula 655. FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 30.

⁴⁵ *Ibidem*. p. 30.

⁴⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 534.

⁴⁷ 100, §1º. “Texto original”. Art. 100. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

Faim assentou também a “Constituição de 1988 ainda explicitou a exigência de que os pagamentos fossem feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.”⁴⁸

Neste texto, seguindo a regra da impenhorabilidade dos bens públicos e a necessidade de disposição orçamentária, foi assegurado que os valores devidos sejam devidamente provisionados no orçamento público e que os precatórios sejam pagos de forma tempestiva, evitando atrasos injustificados que possam prejudicar os credores.

Já com o parágrafo 2º, o constituinte originário quis estabelecer que as dotações orçamentárias e os créditos abertos para pagamento de precatórios serão consignados ao Poder Judiciário, também especificou que cabe ao Presidente do Tribunal proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, conforme as possibilidades do depósito. Além disso, autoriza o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito, exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, vejamos:

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.⁴⁹

Regis Oliveira esclarece que o

chefe do Poder Judiciário, recebendo o ofício, denominado precatório, numera-o e comunica à Fazenda Pública respectiva para que efetue o pagamento. Há uma ordem de chegada dos precatórios que não pode ser quebrada. Os pagamentos serão efetuados na ordem rigorosa do protocolo.⁵⁰

Faim explica que houve a manutenção do sequestro, para quando não for obedecida a ordem cronológica⁵¹ e, ainda, a alteração da forma de obtenção de verbas, “ao invés de créditos extraorçamentários, previstos desde a Constituição de 1946, a Constituição de 1988 falou em créditos adicionais abertos para o fim de pagamento de precatórios”.⁵²

⁴⁸ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 30.

⁴⁹ Art. 100, §2º. “Texto original”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

⁵⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 534.

⁵¹ A regra do sequestro manteve-se para o caso de preterimento do direito de preferência do credor, excluindo a obrigatoriedade geral da participação do Ministério Público, determinada desde 1934, a não ser, evidentemente, nos casos previstos no art. 129 da mesma Constituição. FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 30

⁵² *Ibidem*. p. 30.

Tais pontos observados pelo constituinte visaram garantir a efetiva gestão e controle dos recursos destinados ao pagamento de precatórios, assegurando que os valores sejam corretamente direcionados e que os pagamentos sejam realizados de acordo com a ordem cronológica e as disponibilidades orçamentárias.

Entre as principais disposições constitucionais, destaca-se a obrigatoriedade do pagamento de dívidas judiciais pela ordem cronológica de apresentação dos precatórios, à conta dos créditos respectivos. Além disso, a Constituição de 1988 fixou prazos máximos para o pagamento de precatórios, visando assegurar a celeridade e a efetividade do processo de quitação das dívidas.

Trata-se de normas que atentam para a intenção do constituinte originário, qual seja, manter a segurança jurídica, defesa da propriedade e, principalmente, respeito às decisões judiciais.

O texto constitucional originário foi bastante modificado nos transcorrer dos anos, podemos citar, como principais, as emendas constitucionais n.º 20/98; 30/00; 37/02; 62/09; 94/16; 113/21 e 114/21.

2.6 Principais modificações constitucionais ao longo dos anos

Ao longo dos anos, a legislação brasileira passou por diversas modificações no que diz respeito ao regime de precatórios. Diversas emendas constitucionais foram promulgadas com o objetivo de aprimorar o sistema de pagamento de dívidas judiciais dos Entes Públicos. Entre as principais modificações, destacam-se as já citadas emendas constitucionais, que estabeleceram novas regras para o pagamento de precatórios, especialmente no que diz respeito aos prazos e às formas de quitação das dívidas.

Neste trabalho o objetivo está nas recentes mudanças promovidas pelas Emendas Constitucionais 113 e 114 e, diante do julgamento promovido pelo Supremo Tribunal Federal, analisar os motivos legislativos das alterações e as consequências no ordenamento brasileiro, então não aprofundarei nas demais emendas constitucionais, contudo, faz-se necessário trazer as principais mudanças legislativas.

2.6.1 Emenda Constitucional n.º 20 de 1998

A emenda constitucional n.º 20 de 1998 tinha um contexto previdenciário e social, com isso fez uma pequena alteração, instituindo a criação da Requisição de Pequeno Valor no ordenamento jurídico, com a introdução do parágrafo terceiro no artigo 100 da Constituição Federal, nos seguintes ditames:

§3º - O disposto no “caput” deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado⁵³

Eurípedes Faim explica que “[e]ssa nova regra retirou a aplicação das normas relativas a precatórios no caso de pagamentos cuja lei da respectiva entidade política entendesse como sendo de pequeno valor”⁵⁴.

Para Regis Fernandes de Oliveira, o “dispositivo constitucional veio atender àquele que tem pequeno crédito e não pode ficar indefinidamente esperando a liberação de recurso. A definição do que seja o pequeno valor depende de lei ordinária”⁵⁵.

2.6.2 Emenda Constitucional n.º 30 de 2000.

Tal como, neste trabalho, trarei as mudanças trazidas pelas emendas constitucionais, é comum as alterações serem realizadas tanto no artigo 100 da Carta Magna, quanto no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), contudo, objetivando o foco e a delimitação do tema, citarei tais mudanças apenas quando relevantes para o trabalho.

A Emenda Constitucional n.º 30/2000 fez alterações nos parágrafos do artigo 100, bem como a inclusão de alguns parágrafos. A primeira alteração foi no parágrafo primeiro do artigo 100, vejamos:

§1º 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 judiciários, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.⁵⁶

Nesta modificação, o objetivo principal foi garantir que a atualização monetária do crédito de precatório ocorra na data do pagamento e não na data da inscrição ou do prazo final, como o texto dava a entender, o professor Eurípedes explica:

A Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000 alterou a redação original do § 1º do art. 100, o qual previa uma atualização apenas na data de 1º de julho de sua

⁵³ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

⁵⁴ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 34.

⁵⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 539.

⁵⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 30, de 13 de setembro de 2000**. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciários. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc30.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

apresentação, para prever a atualização quando do pagamento, o que é muito mais razoável e evita a eternização desse pagamento.⁵⁷

Uma introdução importante feita pelo legislador foi a inclusão do parágrafo primeiro “A”, que esclareceu o conceito de crédito de natureza alimentar, vide:

§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.⁵⁸

As demais alterações não foram tão significativas, com alteração dos parágrafos segundo e terceiro e inclusão dos parágrafos quarto e quinto. Aqueles dois primeiros parágrafos trouxeram apenas mudanças cosméticas, ou seja, esclarecedoras, e os dois últimos citados incluíram no ordenamento a liberalidade para fixar os valores das Requisições de Pequenos Valores e a responsabilidade do presidente do tribunal que atrasar ou retardar pagamento de precatório com valores disponibilizado, importante:

§ 2º 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 segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito. (NR)

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

§ 4º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público. (AC)

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

Contudo, a Emenda Constitucional n.º 30 de 2000, acendeu na doutrina, e jurisprudência, o primeiro grande debate quanto ao precatório e os limites do Poder Constituinte Derivado, face a criação da moratória instituída. Importante destacar que viabilizou, na inclusão do artigo 78 da ADCT, o parcelamento do crédito de precatório em até dez anos, Faim esclarece

⁵⁷ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 34.

⁵⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 30, de 13 de setembro de 2000**. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc30.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

que “A Emenda Constitucional 30/2000 previu a possibilidade de pagamento de precatórios em um parcelamento unilateral, como havia feito o Constituinte Originário no art. 33 do ADCT”⁵⁹.

A própria norma constitucional protegeu os créditos alimentares, contudo, criou uma insegurança jurídica e, principalmente, a sensação de calote institucionalizado. O professor Fernando Scaff esclarece:

Posteriormente, em setembro de 2000, a Emenda Constitucional n.º 30, além de alterar a redação do art. 100 da Constituição, acrescentou o art. 78 ao ADCT, criando novo parcelamento dos precatórios.

À exceção dos créditos de pequeno valor, e novamente os de natureza alimentícia e os previstos no art. 33 da ADCT, os precatórios pendentes de pagamentos e os decorrentes de ações judiciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 seriam liquidados em prestações anuais, no prazo máximo de dez anos, permitindo-se a cessão dos créditos. Observe-se que o texto constitucional menciona “os precatórios pendentes de pagamento” na data de promulgação da referida EC 33/2000 - ou seja, reconheceu-se a inadimplência dos valores orçados.⁶⁰

Inclusive, o Regis Fernandes de Oliveira, foi enfático ao afirmar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 30/2000, narrando que “em parecer publicado na RT794/111-135, entendemos que a EC n. 30/2000 é inconstitucional, porque não está na competência do poder constituinte derivado alterar cláusulas que não pode mudar”⁶¹, trazendo a obrigação de se observar os limites constitucionais da atuação do poder legislativo na reforma da Constituição Federal.

Mais adiante o professor Oliveira, analisando a limitação do constituinte derivado, completa:

Procura-se saber se a EC n. 30, que alterou a redação do art. 100 da CF e acrescentou o art. 78 ao ADCT, referentes ao pagamento dos precatórios judiciais, é inconstitucional ou podia modificar livremente o disposto no art. 33 do ADCT, *com o mesmo poder ilimitado do constituinte originário*. De fato, todas as objeções que hoje são feitas a EC n. 30, de maltrato às normas intangíveis do art. 60, §4º, da CF, foram igualmente assacadas contra o art. 33 do ADCT. A mesma ofensa à coisa julgada, ao direito adquirido, aos direitos e garantias fundamentais, à isonomia e aos princípios expressos e implícitos consagrados nas disposições permanentes, era possível visualizar na moratória instituída naquela norma de direito transitório.⁶²

⁵⁹ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 34.

⁶⁰ SCAFF, Fernando Facury. A Dívida Pública com Precatórios após 10 Anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado Caloteou a República. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Mauricio (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 Anos de Vigência – Questões Atuais**. Florianópolis: Editora Conceito, 2010. São Paulo. pág. 62. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5498692/mod_folder/content/0/6.P.2%20SCAFF%3B%20ANDRADE.%20Divida%20publica%20com%20precatórios.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 14 mai. 2024.

⁶¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 533.

⁶² *Ibidem*. p. 542.

É tanto que, conforme demonstrado por Eurípedes Faim, “em 2011 a eficácia desse parcelamento foi finalmente afastada pelo Supremo Tribunal Federal”, no julgamento das ADIN 4357 e 4425, permanecendo, portanto, a norma vigente por praticamente onze anos.

Faim⁶³ destacou ainda que o próprio Supremo Tribunal Federal⁶⁴, em julgamento anterior, afirmou constitucional tal texto normativo. O que demonstra a insegurança jurídica e o perigo das mudanças legislativas.

2.6.3 Emenda Constitucional n.º 37 de 2002

A emenda constitucional n.º 37 de 2002 fez poucas alterações no texto constitucional, basicamente vedou a expedição de crédito suplementar ou complementar, bem como o fracionamento do precatório para viabilizar a expedição como Requisição de Pequeno Valor, veja:

§4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.⁶⁵

Além disso, ajustou o parcelamento unilateral concedido pela EC n. 30, incluindo alguns tipos de crédito da modalidade, ou seja, precisariam ser quitados integralmente:

Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

I - ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais;

II - ter sido definidos como de pequeno valor pela lei de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal ou pelo art. 87 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

⁶³ O Supremo Tribunal Federal a princípio aceitou esse parcelamento como válido, e chegou a afastar a incidência de juros. FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 36.

⁶⁴ Constitucional. Precatório. Art. 78 do ADCT (...). O art. 78 do ADCT possui a mesma mens legis que o art. 33 deste ato, razão pela qual, uma vez calculado o precatório pelo valor real do débito, acrescido de juros legais, não há mais falar em incidência destes nas parcelas anuais, iguais e sucessivas em que é fracionado, desde que adimplidas a tempo e corrigidas monetariamente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 928.106/SP**. Agravo regimental no recurso extraordinário. Precatório. Parcelamento do artigo 78 do ADCT. Incidência de juros moratórios. Re 590.751. Tema 132. Acórdão recorrido em harmonia com a jurisprudência do supremo. Apuração de diferenças pela contadoria judicial. Atraso no pagamento de parcela. Incursonamento no conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Incidência da súmula 279 do STF. Agravo regimental desprovido. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11706943>. Acesso em: 28 mar. 2024.

⁶⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 37, de 12 de junho de 2002**. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

III - estar, total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação desta Emenda Constitucional.⁶⁶

2.6.4 Emenda Constitucional n.º 62 de 2009

Podemos afirmar, com precisão cirúrgica, que a EC n. 62 de 2009 foi quem introduziu o regime de precatório no formato que durou até as emendas constitucionais n. 113 e 114, sendo fielmente cumprida, pelo menos, pela União Federal, como bem destacou o professor Faim:

A Emenda Constitucional 62, de 11 de novembro de 2009 estabeleceu o atual sistema permanente de precatório. Em que pese o transitório sempre imperar sobre o permanente na prática constitucional de precatórios pátria, há entidades que se submetem a esse sistema permanente hoje, como, por exemplo, a União, o que por si já dá grande relevância a esse sistema razão de merecer ser tratado em um capítulo à parte.⁶⁷

Mas, em resumo, a Emenda Constitucional n. 62⁶⁸ alterou o artigo 100 da Constituição Federal e estabeleceu que: (i) Os pagamentos devem ser feitos na ordem de apresentação dos

⁶⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 37, de 12 de junho de 2002**. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

⁶⁷ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 38.

⁶⁸ 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.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 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.

§ 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.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

§ 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.

precatórios, proibindo a priorização de casos ou pessoas específicas; (ii) São priorizados os pagamentos referentes a dívidas alimentares, como salários, pensões, benefícios previdenciários, e indenizações por responsabilidade civil, especialmente para pessoas com mais de 60 anos ou com doenças graves; (iii) A sistemática de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações consideradas de pequeno valor, que as Fazendas Públicas devam fazer devido a sentenças judiciais transitadas em julgado; (iv) É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades públicas de verba para o pagamento de precatórios judiciais; (v) Em casos de preterimento do direito de precedência ou falta de alocação orçamentária para o pagamento, o Presidente do Tribunal pode autorizar o sequestro da quantia devida; (vi) O Presidente do Tribunal que retardar ou tentar frustrar a liquidação de precatórios pode ser responsabilizado criminalmente e perante o Conselho Nacional de Justiça; (vii) É proibida a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, assim como o fracionamento do valor da execução para se enquadrar em determinado limite; (viii) No momento da expedição dos precatórios, deve ser abatido o valor correspondente a débitos da Fazenda Pública contra o credor original; (ix) A atualização de valores e incidência de juros

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

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

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

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

§ 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.

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.

§ 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.

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

sobre os precatórios são definidas por índices específicos, excluindo juros compensatórios; (x) O credor pode ceder total ou parcialmente seus créditos em precatórios a terceiros, sem necessidade de concordância do devedor, desde que comunicado ao tribunal de origem e à entidade devedora; (xi) Uma lei complementar pode estabelecer um regime especial para o pagamento de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, definindo vinculações de receita e prazos de liquidação; e (xii) A União pode assumir os débitos de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente, conforme sua legislação específica.

Outro ponto trazido na EC n. 62/2009 foi outra forma de parcelamento unilateral, mais uma vez alterando a ADCT, com a introdução do artigo 97, mas que, como antecipado, na ADI 4425 e 4357 foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, como bem destacou o professor Faim:

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.⁶⁹

O ponto do parcelamento unilateral dos pagamentos não vem ao centro da discussão deste trabalho, visto ter sido julgado, como inconstitucional, desde 2013.

2.6.5 Emenda Constitucional n.º 94 de 2016

Como estamos acompanhando, o poder constituinte derivado, ao alterar as normas constitucionais dos precatórios, faz, concomitantemente, alterações ou inclusões nas ADCT e na EC n.º 94/2016 não foi diferente.

Quanto ao artigo 100 da Constituição Federal, que versa diretamente, do regime de precatórios, fez a alteração do parágrafo segundo e a inclusão de mais quatro parágrafos. Quanto ao parágrafo segundo⁷⁰, passou a estabelecer que os débitos considerados de natureza

⁶⁹ FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 38.

⁷⁰ §2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo 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. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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

alimentícia, como salários, pensões, e outros benefícios, têm preferência no pagamento sobre outros tipos de débitos. Essa preferência é ainda maior para titulares com 60 anos ou mais, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, até um determinado limite legal. O valor que exceder esse limite é pago conforme a ordem cronológica de apresentação do precatório.

Nos parágrafos adicionados, o legislador buscou formas de regulamentar o pagamento dos precatórios, no parágrafo dezessete⁷¹ normatizou a obrigação dos órgãos públicos, tanto a União quanto os Estados, Distrito Federal e Municípios, mensalmente avaliar quanto de suas receitas correntes líquidas estão comprometendo com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. Nesta linha de raciocínio, o parágrafo dezoito⁷² definiu o conceito de receita corrente líquida para os fins do cálculo estipulado no §17. Essa receita é calculada como a soma das diversas receitas arrecadadas, excluindo-se algumas parcelas, como as entregues a outros entes federativos por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para a previdência, entre outras.

Com o parágrafo dezenove⁷³, o constituinte busca formas de obtenção de verbas para financiar o pagamento dos precatórios quando houve um aumento descontrolado no orçamento, surpreendendo o gasto financeiro. Em resumo, caso o montante total de débitos com precatórios e obrigações de pequeno valor ultrapasse um certo percentual da receita corrente líquida nos cinco anos anteriores, o excedente pode ser financiado, sem ser considerado como endividamento para efeitos de limites constitucionais.

Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

⁷¹ §17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

⁷² §18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas. *Ibidem*.

⁷³ §19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. *Ibidem*.

No mais, com o parágrafo vinte⁷⁴, o legislador buscou proteger o orçamento de precatórios bilionários, viabilizando o parcelamento deste, ao estabelecer que precatórios com valor superior a 15% do total apresentado podem ser pagos em parcelas, sendo 15% do valor pago no primeiro ano e o restante em parcelas iguais nos cinco anos seguintes, com acréscimo de juros e correção monetária. Também permite acordos diretos para redução do valor do crédito mediante certos requisitos e desde que não haja recurso ou defesa judicial pendente.

Quanto às alterações, ou melhor, inclusões na ADCT, tratam do regime especial de pagamento de precatórios. Um benefício concedido aos Entes Públicos que possuíam dívidas impagáveis.

O regime especial de pagamento de precatórios, estabelecido pelo artigo 101, impõe obrigações aos Estados, Distrito Federal e Municípios que estavam em mora até 25 de março de 2015. Até 31 de dezembro de 2020, os entes federativos devem quitar seus débitos vencidos e os que vencerão nesse período, depositando mensalmente uma parcela calculada sobre suas receitas correntes líquidas em uma conta especial do Tribunal de Justiça local.

Além disso, o artigo 102 determina que pelo menos metade dos recursos destinados ao pagamento dos precatórios deve ser utilizada para quitar os débitos de acordo com a ordem cronológica de apresentação. O restante pode ser destinado ao pagamento mediante acordos diretos, desde que observados os requisitos definidos. Essas medidas visam garantir uma gestão mais eficiente e equitativa dos recursos destinados ao pagamento de precatórios.

Por fim, o artigo 105 permite a compensação de precatórios com débitos tributários ou de outra natureza inscritos na dívida ativa até 25 de março de 2015. Essa medida oferece uma alternativa aos credores para a satisfação de seus créditos, desde que observados os requisitos legais, sem impor vinculações específicas aos valores compensados.

2.7 As Emendas Constitucionais 113 e 114: O novo regime de precatórios

Chegamos ao tema central do trabalho, as mudanças elencadas pelas Emendas Constitucionais 113 e 114 de 2021 que, de forma inequívoca, alterou a sistemática de

⁷⁴ §20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

pagamento de precatórios, modificando toda distribuição orçamentária e acumulando dívidas para pagamento futuro. Iremos analisar, também, mais adiante, o processo legislativo que conduziu as mudanças constitucionais pelo constituinte derivado.

Importante destacar, inclusive, que se tratava de uma única proposta de emenda constitucional, PEC 23/2021, contudo, em razão de pequenas alterações realizadas no Senado Federal, houve o desmembramento para facilitar a aprovação no Congresso Nacional, surgiu, assim, a PEC 46/2021.

2.7.1 Emenda Constitucional n. 113 de 2021

Tal como as emendas constitucionais anteriores, essa não seria diferente, ou seja, as alterações legislativas atingiram tanto o artigo 100, da Constituição Federal, quanto inclusão de texto normativo na ADCT.

Diante de tantas alterações, todas elas buscando replicar normas já afastadas pelo Judiciário, o professor Regis Fernandes de Oliveira já pontuou “o fetiche da lei e a fórmula vazia de alegação de interesse público toleram pequenas inconstitucionalidades e o cerceamento do poder geral de cautela conferido ao magistrado desde que se ofereça, aos milhares de prejudicados, a possibilidade abstrata de controle difuso”⁷⁵.

Quanto às mudanças no artigo 100 da Constituição Federal, vejamos o texto normativo dos parágrafos nono, onze e quatorze:

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

§11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

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

⁷⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 876.

§14. A cessão de precatórios, observado o disposto no § 9º deste artigo, somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e ao ente federativo devedor.⁷⁶

O parágrafo 9º estabelece que, mesmo durante o processo de pagamento do precatório, caso existam débitos do credor inscritos em dívida ativa, esses valores devem ser depositados em uma conta específica do juízo responsável pela cobrança. Tal disposição visa garantir que o credor receba integralmente o valor que lhe é devido, sem prejuízo de eventuais débitos que possa ter com o ente federativo devedor.

Já o parágrafo onze introduz uma interessante possibilidade para os credores, que é a oferta de créditos líquidos e certos para quitar seus débitos com o ente federativo devedor. Esses créditos podem ser utilizados para diversos fins, desde a quitação de débitos parcelados até a compra de imóveis públicos ou participação societária. Essa flexibilidade proporciona ao credor uma alternativa para a satisfação de seu crédito, podendo escolher a opção que melhor se adegue às suas necessidades e interesses.

Por fim, o parágrafo quatorze estabelece que a cessão de precatórios só terá efeito após comunicação formal ao Tribunal de origem e ao ente federativo devedor. Essa medida visa garantir a transparência e a segurança jurídica das operações de cessão de créditos, evitando possíveis conflitos e assegurando que todas as partes envolvidas tenham ciência da transferência dos direitos sobre o precatório.

Essas normas refletem não apenas as complexidades do sistema de precatórios, mas também questões mais amplas relacionadas à justiça, transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos.

As invocações no texto constitucional, desta vez, foi a inclusão dos parágrafos 21 e 22 do artigo 100, da Constituição Federal, que introduzem novas possibilidades para a utilização dos valores objeto de sentenças transitadas em julgado, autorizando a amortização de dívidas públicas tanto vencidas quanto vincendas.

§21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas:

I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;

III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e

⁷⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

§22. A amortização de que trata o § 21 deste artigo:

I - nas obrigações vencidas, será imputada primeiramente às parcelas mais antigas;

II - nas obrigações vincendas, reduzirá uniformemente o valor de cada parcela devida, mantida a duração original do respectivo contrato ou parcelamento.⁷⁷

O parágrafo vigésimo primeiro estabelece que a União e os demais entes federativos podem utilizar os valores devidos à pessoa jurídica de direito público para amortizar diversas modalidades de dívidas. Essa autorização se aplica a contratos de refinanciamento, contratos com prestação de garantia, parcelamentos de tributos e contribuições sociais, e obrigações decorrentes de descumprimento de prestação de contas ou desvio de recursos. Tal disposição busca otimizar a gestão financeira dos entes federativos, permitindo que recursos destinados ao pagamento de precatórios sejam direcionados para o adimplemento de outras obrigações.

Por sua vez, o parágrafo vigésimo segundo estabelece critérios para a amortização dessas dívidas. Nas obrigações vencidas, a amortização será imputada primeiramente às parcelas mais antigas, garantindo uma redução gradual do passivo. Já nas obrigações vincendas, a redução será uniforme em cada parcela devida, mantendo a duração original do contrato ou parcelamento. Essa medida visa garantir uma distribuição equitativa dos recursos e uma gestão financeira responsável por parte dos entes federativos.

Essas normas refletem a constante busca por soluções criativas e eficientes para enfrentar os desafios relacionados à gestão das finanças públicas.

No mais, das alterações e inclusões no texto constitucional, o artigo terceiro⁷⁸ da EC 113/21 trouxe uma regulamentação direta às condenações judiciais e aos precatórios, isso porque, definiu a SELIC como indexador de correção monetária, com isso, após a vigência da referida emenda constitucional os créditos judiciais e os requisitórios de pagamento, devem ser atualizados monetariamente pela SELIC. Nesse sentido, Egon Bockmann esclarece que:

se mantiver hígido este art. 3º da EC 113 (ou seja, se não houver suspensão cautelar pelo STF ou declaração de sua inconstitucionalidade - conforme pedem as entidades

⁷⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁷⁸ Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

na ADI 7.064), entende-se que essa será a regra para todas as condenações contra a Fazenda Pública, antes e após a expedição do precatório, por ser norma nova em detrimento à anterior.⁷⁹

Neste sentido Cunha salvaguarda que “a previsão de um novo índice de correção não pode alcançar períodos anteriores, em razão do princípio da irretroatividade das leis, concretizador da segurança jurídica”⁸⁰, portanto, a Selic passou a ser aplicada apenas após dezembro de 2021 e resguardou os casos que há coisa julgada pré-definida.

A ADI 4.357 tinha como objeto a inconstitucionalidade de diversos dispositivos introduzidos pela EC n. 62/2009, dentre as quais, a utilização da Taxa Referencial como indexador de correção monetária dos precatórios, veja voto do Ministro Relator, Luiz Fux:

Os dispositivos da EC n. 62/09 declarados inconstitucionais pela Corte, à luz do voto condutor do acórdão, foram os seguintes:

(...)

iii) A expressão “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança”, constante do §12 do art. 100 da Constituição da República (e também do inciso II do § 1º e do § 16, ambos do art. 97 do ADCT), definidora do critério de atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios, visto que ultraja o princípio constitucional da proporcionalidade (CRFB, art. 5º, LIV) ao impor sacrifício desmesurado ao direito fundamental de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII)⁸¹.

Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu o IPCA-e como indexador de correção monetária, pois seria o que melhor compõe a manutenção do poder de compra do crédito judicial.

O que, causa estranheza, a forma encontrada pelo Poder Legislativo de alterar o indexador de atualização monetária dos créditos judiciais, desta vez, pela Taxa Selic.

Deve-se entender que a texto normativo introduzido na Constituição Federal tem natureza jurídica de norma geral e, com isso, não revogou normas de natureza específica, explicado por Cunha, pois o sistema gerou um claro conflito normativo:

há disposições que preveem o IPCA-E e outras específicas que estabelece a Selic. A Selic está prevista em norma geral, não alcançando a hipótese especial para a qual incide o IPCA-E. O IPCA-E está expressa e especificamente previsto para a correção monetária dos precatórios incluídos no âmbito do regime especial dos Estados, do

⁷⁹ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios**: o novo regime jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 102.

⁸⁰ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 45.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.357/DF**. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Emenda constitucional nº 62/2009. Regime de juros moratórios em relações jurídicas não tributárias. Suposta omissão quanto ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Tentativa de rediscussão do mérito. Impossibilidade. Alegação de omissão quanto aos juros compensatórios. Impugnação não apresentada na postulação inicial. Ausência de vício no acórdão embargado. Eficácia retroativa do julgado. Omissão inexistente. Critério de correção monetária de precatórios não sujeitos ao regime especial. Alegada omissão. Não ocorrência. Aplicabilidade do IPCA-e a partir de 25 de março de 2015 a todos os requisitórios. Embargos de declaração rejeitados. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur388349/false>. Acesso em: 26 mar. 2024.

Distrito Federal e dos Municípios. Para a generalidade dos casos, ou seja, para as demais hipóteses, aplica-se a Selic.⁸²

Nesse ponto, destaca Cunha as alterações trazidas pela Lei 14.352 de 2022 que, na leitura do artigo 29⁸³, indica posicionamento contrário à emenda constitucional n.º 113/2021, isso porque, nas “relações não tributárias, até o período a que alude o §5º do art. 100 da Constituição, a correção monetária continua a ser o IPCA-e. Passado o período constitucional para pagamento, passam a incidir juros”⁸⁴.

Na visão de Cunha⁸⁵, o legislador fez a ressalva da utilização da Selic e do IPCA-e por entender que a Selic se trata, na verdade, de um composto de juros e, pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal o período de graça não pode incidir juros moratórios, ocorrendo, portanto, um desrespeito constitucional. Estaria, no caso, num conflito de duas normas, a do dever de correção monetária versus a impossibilidade de incidência de juros no chamado período de graça constitucional.

Tal conflito, Selic x IPCA-E, restou solvido pela resolução n.º 303 de 2019 do Conselho Nacional de Justiça no art. 21, §5º, redação dada pela Resolução n.º 448 de 2022, que

⁸² CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 45.

⁸³ Art. 29. Nas discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública federal, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, incidirá, no exercício de 2022, uma única vez, até o efetivo pagamento, o índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic, acumulado mensalmente.

§ 1º A atualização dos precatórios não-tributários, no período a que alude o § 5º do art. 100 da Constituição, será exclusivamente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º Na atualização monetária dos precatórios tributários, no período a que alude o § 5º do art. 100 da Constituição, deverão ser observados os mesmos critérios pelos quais a fazenda pública devedora corrige os seus créditos tributários.

§ 3º Após o prazo a que alude o § 5º do art. 100 da Constituição, não havendo o adimplemento do requisito, a atualização dos precatórios tributários e não-tributários será pelo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic, acumulado mensalmente, sendo vedada a sua aplicação sobre a parcela referente à correção realizada durante o período de que trata o § 5º do art. 100 da Constituição.

§ 4º O disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo aplica-se, no que couber, aos precatórios parcelados nos termos do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição e no art. 4º da Emenda Constitucional nº 114, de 2021.

§ 5º Os precatórios e as requisições de pequeno valor cancelados nos termos do disposto na Lei nº 13.463, de 6 de julho de 2017, que eventualmente venham a ser objeto de novo ofício requisitório, inclusive os tributários, conservarão a remuneração correspondente a todo período em que estiveram depositados na instituição financeira.

§ 6º Os precatórios e as requisições de pequeno valor expedidos nos termos do disposto no § 5º deste artigo serão atualizados da data da transferência dos valores cancelados para a Conta Única do Tesouro Nacional até o novo depósito, índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic, acumulada mensalmente. BRASIL. **Lei nº 14.352, de 25 de maio de 2022**. Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14352.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

⁸⁴ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 46.

⁸⁵ A previsão normativa ajusta-se à orientação do STF e considera que a Selic contém juros em sua composição. Segundo firme entendimento do STF, no período a que se refere o §5º do art. 100 da Constituição (chamada de “período de graça”), não há incidência de juros. Logo, considerou-se adequado prever um índice para o período de graça diverso da Selic, pois naquele período, não há, como se viu, incidência de juros moratórios. *Ibidem*. p. 46

determinou “A atualização dos precatórios não-tributários deve observar o período a que alude o §5º do artigo 100 da Constituição Federal, em cujo lapso temporal o valor se sujeitará exclusivamente à correção monetária pelo índice previsto no inciso XII deste artigo.”⁸⁶, isso porque, o inciso XII citado, determina a utilização da “Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) - de dezembro de 2021 em diante.”⁸⁷

Outro ponto de divergência na operacionalização do pagamento, que a utilização da Selic trouxe, ainda analisando o índice como um composto de juros, é que o crédito de precatório é composto de uma parcela do crédito principal e outra de juros moratórios, gerados pelo tempo do processo. Desta maneira, via de regra, a Selic atualizaria monetariamente apenas a parcela principal e o valor dos juros permaneceriam congelados.

Contudo, o Conselho Nacional de Justiça, em sua resolução n.º 303, no art. 22, §1º⁸⁸, com redação dada pela resolução n.º 482, entendeu que a Selic deve ser utilizada tanto para atualizar o principal quanto a parcela de juros moratórios que constituiu o crédito de precatório, resolvendo, portanto, o conflito normativo e jurisprudencial.

A bem da verdade, observa-se que o Poder Legislativo vem tentando padronizar os indexadores de correção monetária das dívidas judiciais, sejam elas públicas ou privadas, de tal maneira que, a recente Lei 14.905 de 2024, alterou o artigo 406⁸⁹, e seus parágrafos, do Código Civil para determinar a utilização da Selic como índice para cálculo dos juros legais. Tal medida traz diversos problemas operacionais, conforme demonstrado, que vai exigir adaptação das partes envolvidas no processo.

Contudo, a maior preocupação, a bem da verdade, trata-se da utilização da Selic como indexador de parâmetro judicial, visto que se trata de um composto de juros, um instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central do Brasil para controlar a inflação e, ainda,

⁸⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 303, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1834442022122063a2004496cc1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ §1º A partir de dezembro de 2021, a compensação da mora dar-se-á da forma discriminada no art. 20 desta Resolução, ocasião em que a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic incidirá sobre o valor consolidado, correspondente ao crédito principal atualizado monetariamente na forma do art. 22 desta Resolução até novembro de 2021 e aos juros de mora, observado o disposto nos §§ 5º e 6º do artigo anterior. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 303, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1834442022122063a2004496cc1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

⁸⁹ Art. 406. Quando não forem convencionados, ou quando o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, os juros serão fixados de acordo com a taxa legal. § 1º A taxa legal corresponderá à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), deduzido o índice de atualização monetária de que trata o parágrafo único do art. 389 deste Código. BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2022**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

as emissões dos títulos da dívida pública. O que evidencia controle interno e insegurança aos credores.

2.7.2 Emenda Constitucional n. 114 de 2021

A EC 114/21 é a que operou maior alteração no regime de precatório, com relação ao prazo para inscrição, quebrou a isonomia ao dar tratamento diferenciado, mas, principalmente, instituiu a utilização do teto de gastos para pagamento dos precatórios, institucionalizando, portanto, o calote financeiro pela União Federal.

O primeiro ponto alterado no regime dos precatórios foi a data final para inscrever o requisitório, que desde a constituição de 1967 era 01 de julho, agora passou para dia 02 de abril, com a alteração do parágrafo quinto:

§5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.⁹⁰

Leonardo Carneiro da Cunha foi sintético e explicou:

A partir de 2022, os precatórios devem ser inscritos até o dia 2 de abril, para que o crédito seja pago, com seu valor corrigido monetariamente, até o final do exercício seguinte. Assim, inscrito o precatório até 2 de abril de 2022, deverá ser pago até 31 de dezembro de 2023. Isso porque o §5º do art. 100 da Constituição teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional 114/2021. (...) só entrou em vigor a partir de 2022. E nem poderia ser diferente, pois a mudança operada não poderia alcançar os precatórios já inscritos até então.⁹¹

Como está sendo de praxe, as demais alterações aconteceram na ADCT, com inclusão de novos textos normativos e artigos, trazendo duas questões bem polêmicas e controversas, a utilização do teto de gastos para o orçamento destinado ao pagamento do precatório e uma possível inobservância ao princípio da impessoalidade, com regras próprias para pagamento dos créditos oriundos da famosa ação que pleiteou verbas do FUNDEF.

O controle orçamentário dos precatórios foi instituído com a inclusão do art. 107-A no ADCT, com texto longo e confuso:

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

⁹⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

⁹¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios**: atual regime jurídico. Barueri: Editora Forense, 2022. p. 36.

Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma:

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

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

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

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

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

§ 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido pago em razão do disposto neste artigo, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V - demais precatórios.⁹²

O artigo 107-A estabelece um limite anual, até o fim de 2026, para as despesas com pagamentos de precatórios, que são ordens judiciais de pagamento emitidas contra a União. A regra aplicada foi a introduzida pela Emenda Constitucional n.º 95/16, que criou o famoso teto de gastos.

Basicamente, a norma do chamado teto de gastos⁹³ limita o orçamento do ano subsequente ao do ano anterior corrigido pela inflação, tendo como ponto de partida o ano de 2016.

Regis Fernandes de Oliveira explica o teto de gasto, “foram instituídos limites para a despesa de todas as pessoas jurídicas e órgãos públicos. A despesa primária, isto é, a que se destina a ser utilizada na execução de políticas públicas”⁹⁴.

Quanto aos precatórios, foi criada a regra para partir desde 2016, ou seja, o limite é baseado no valor pago em 2016, ajustado pela inflação, e qualquer espaço fiscal gerado pela diferença entre o valor dos precatórios emitidos e esse limite será destinado a programas sociais e à seguridade social.

A norma específica ainda, o destino orçamentário da chamada sobra no orçamento, das diferenças que deixaram de ser pagas nos precatórios, inclusive destinação de programas de renda⁹⁵, com isso para os exercícios financeiros, a alocação do espaço fiscal será feita de forma específica: em 2022, a diferença será destinada aos programas sociais e à seguridade social; em 2023, a diferença será entre os precatórios emitidos entre julho de 2021 e abril de 2022 e o

⁹² BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

⁹³ § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e
II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 7 ago. 2024.

⁹⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 715.

⁹⁵ § 5º O aumento do limite previsto no § 1º deste artigo será destinado, ainda, ao atendimento de despesas de programa de transferência de renda. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

limite de 2023; e 2024 a 2026, a diferença será calculada entre os precatórios emitidos de abril de dois anos antes até abril do ano anterior e o limite vigente.

O parágrafo 1º determina que o limite de pagamento dos precatórios será ajustado pela projeção das despesas com aquisições de pequeno valor, que terão prioridade no pagamento. Os precatórios não pagos devido ao limite terão prioridade no exercício seguinte, observando a ordem cronológica.

O parágrafo 3º permite que os credores de precatórios não pagos optem por um acordo direto, recebendo em parcela única até o final do exercício seguinte, com uma renúncia de 40% do valor do crédito. O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais para cumprir este artigo.

Nesse ponto, o Regis Fernandes de Oliveira, citando Kiyoshi Harada entende que há uma clara ofensa ao princípio da moralidade administrativa, pois estaria coagindo o credor a “vender” seus créditos.⁹⁶

Os parágrafos 5º e 6º excluem do limite as despesas previstas nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo. Os valores necessários para quitar precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022 serão providenciados por créditos adicionais durante o exercício de 2022.

O parágrafo 8º define a ordem de pagamento dos precatórios: primeiro, as obrigações de pequeno valor; segundo, precatórios alimentícios cujos titulares tenham no mínimo 60 anos de idade, ou sejam portadores de doença grave ou deficiência, até o triplo do valor de pequeno valor; terceiro, outros precatórios alimentícios até o triplo do valor de pequeno valor; quarto, outros precatórios alimentícios além desse valor; e por último, demais precatórios.

No mais, apesar do precatório existir para atender ao princípio da impessoalidade, penso que a norma em questão afrontou ao estabelecer regras próprias, diferenciadas, para os requisitórios que tem como origem os créditos do chamado FUNDEF. Nos artigos⁹⁷ quarto e

⁹⁶ Kiyoshi Harada aponta como agredido também o princípio da moralidade administrativa no instante que “o Estado-devedor coage seu credor a vender-lhe o seu crédito representado por precatório por meio de um ‘leilão’ e pelo critério do maior deságio”. OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 866.

⁹⁷ Art. 4º Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) serão pagos em 3 (três) parcelas anuais e sucessivas, da seguinte forma:

I - 40% (quarenta por cento) no primeiro ano;

II - 30% (trinta por cento) no segundo ano;

III - 30% (trinta por cento) no terceiro ano.

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

Art. 5º As receitas que os Estados e os Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

quinto da EC n. 114/2021 o legislador estabeleceu regras vantajosas para os municípios e Estados que tinham créditos a receber e, ainda, determina a destinação dos valores, ou seja, vinculando.

Neste trilhar, observamos que o artigo 4º estabelece o cronograma de pagamento dos precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e Municípios pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Ditos requisitórios, milionários, serão quitados em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano, 30% no segundo ano e 30% no terceiro ano. O parágrafo único do artigo 4º esclarece que essas despesas não estão sujeitas aos limites estabelecidos nos artigos 107 e 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir de 2022, ou seja, não servirão para o cálculo do teto orçamentário.

Tal diferenciação trouxe uma benéfice enorme a ditos credores, visto que por ser precatório não alimentar para pessoa jurídica não goza de nenhuma prioridade de pagamento do estabelecida no artigo 107-A da ADCT, desta forma, com a regra própria, mesmo sem orçamento para quitar os créditos alimentares do corrente ano, a União Federal iria efetuar o pagamento dos valores oriundos das ações judiciais do FUNDEF. Norma que viola, claramente, a impessoalidade.

No mais, o artigo 5º determina que as receitas recebidas pelos Estados e Municípios em decorrência desses pagamentos da União, resultantes de ações judiciais sobre a complementação do FUNDEF, devem ser aplicadas exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, respeitando a destinação original do Fundo. Isso assegura que os recursos sejam utilizados para melhorar a educação fundamental e valorizar os profissionais da educação, conforme previsto originalmente.

Inclusive, em seu parágrafo único, destinando, pelo menos, 60% para os profissionais do magistério, incluindo aposentados e pensionistas, sob a forma de abono. Este abono não poderá ser incorporado à remuneração, aposentadoria ou pensão desses profissionais. Isso

do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, conforme destinação originária do Fundo.

Parágrafo único. Da aplicação de que trata o caput deste artigo, no mínimo 60% (sessenta por cento) deverão ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

significa que uma parte significativa desses recursos deve ser usada diretamente para beneficiar os professores e outros profissionais da educação, garantindo-lhes um pagamento adicional, mas sem que isso altere permanentemente seus salários ou benefícios de aposentadoria.

2.8 Das violações aos direitos e garantias fundamentais dos credores públicos após as Emendas Constitucionais

Os direitos e garantias dos credores públicos estão assegurados pela Constituição Federal. Entre esses direitos, destacam-se o direito à igualdade de tratamento, o direito à celeridade na tramitação dos processos de pagamento de precatórios e o direito à prioridade no recebimento dos créditos alimentares. Sendo encontrados, fundamentalmente, na Constituição Federal um conjunto sistemático de normas e princípios que resguardam os credores.

Inicialmente, deve-se observar que o princípio da legalidade, normatizado no artigo 37⁹⁸ da Constituição Federal, é um dos pilares da administração pública e se aplica rigorosamente nas relações com os credores. De acordo com este princípio, a administração pública só pode agir conforme previsto em lei. Isso significa que a contratação de dívidas e o pagamento de credores devem obedecer aos preceitos legais estabelecidos. Qualquer ato administrativo deve ter fundamento em normas jurídicas válidas, garantindo assim a segurança jurídica e previsibilidade das ações governamentais.

Regis Fernandes de Oliveira teceu comentários sobre a situação ao entender inconstitucional ditas normas visto que o direito garantido, na verdade não estaria mais garantido:

Contém uma série de inconstitucionalidade e fere direitos de toda ordem. A começar pelo princípio da segurança jurídica. Imaginemos que o indivíduo, confiante que tem um Poder Judiciário que exerce, em toda sua dimensão, os poderes que lhe são conferidos, e de posse de um título que lhe foi por ele outorgado, busca receber o crédito nele consignado. Não logrará satisfeito seu desejo, porque o título expedido pelo Judiciário não terá valor ou o montante nele consignado não valerá perante o Executivo.⁹⁹

Ainda do citado artigo 37 da Carta Magna, a moralidade administrativa é outro princípio fundamental, visto que orienta a conduta dos agentes públicos. A administração pública deve agir com ética, integridade e transparência, evitando práticas que comprometam a confiança pública. A moralidade garante que as ações governamentais, inclusive as relacionadas ao

⁹⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

⁹⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 865.

pagamento de dívidas, sejam realizadas de forma honesta e justa, respeitando os direitos dos credores.

Temos, também, neste aspecto o já falado princípio da impessoalidade, também normatizado pelo artigo 37, que assegura que a administração pública trate todos os credores de forma igualitária, sem favoritismos ou discriminações. Impedindo que decisões sejam tomadas com base em interesses pessoais ou subjetivos, promovendo a imparcialidade e justiça nas relações com os credores. A impessoalidade é essencial para garantir que todos os credores tenham igualdade de condições no recebimento de seus créditos.

Muito importante, é a publicidade dos atos administrativos, trazida pelo artigo 37 da CF, que traz transparência e controle social. Todos os atos relacionados às dívidas públicas devem ser transparentes e de conhecimento público, inclusive para o credor ter ciência se seu pagamento está incluído no orçamento. A divulgação das informações permite que a sociedade e os credores acompanhem e fiscalizem as ações da administração pública, garantindo a responsabilidade e legitimidade dos processos de pagamento.

O que ainda pode ser entendido como direito fundamental é o próprio sistema de precatórios e a ordem cronológica de pagamentos, já comentado e instituído pelo artigo 100 da Constituição Federal, como uma medida que assegura a equidade entre os credores, determinando, em atenção a impessoalidade, que os débitos sejam pagos em ordem de apresentação dos títulos.

Além disso, mais especificamente, o parágrafo doze¹⁰⁰ do artigo 100, os credores públicos têm o direito de requerer a correção monetária e os juros de mora sobre os valores devidos pelo Estado, visando compensar eventuais prejuízos decorrentes do atraso no pagamento das dívidas.

Não podemos deixar de observar, ainda, o princípio do acesso à justiça, sedimentado no artigo 5º, inciso XXXV¹⁰¹, da Constituição Federal, garante que qualquer lesão ou ameaça a direito possa ser submetida à apreciação judicial, assegurando que os credores públicos possam

¹⁰⁰ § 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. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

¹⁰¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

recorrer ao Judiciário para cobrar dívidas não pagas pela administração pública, mas, também, a certeza que terá seu crédito pago ao final do processo.

Algo muito pouco discutido, é com relação a necessidade de planejamento, por parte do Poder Público, do orçamento, a curto e médio prazo. O artigo 167, inciso II¹⁰², da Carta Magna estabelece a vedação de gastos públicos sem orçamento prévio, contudo, não se verifica, apesar de ser direito, um planejamento e cumprimento desta regra.

As Emendas Constitucionais n. 113 e 114 foram aprovadas em dezembro de 2021, mais especificamente, nos dias 08 e 16, trazendo, como maior alteração, a limitação orçamentária. Contudo, o direito líquido e certo e o acesso à justiça dos credores que tiveram seus precatórios inscritos até 01 de julho do corrente ano foram frontalmente atingidos.

Como as alterações possuíam vigência imediata, os precatórios inscritos até 01 de julho de 2021 e que eram certos de serem pagos em 2022, pois estavam no orçamento de R\$ 89,1 bilhões (contemplando todos os precatórios inscritos, cerca de R\$ 62 bilhões¹⁰³, e a previsão orçamentária para pagamento dos possíveis RPV expedido no referido ano), passaram, com a limitação do orçamento ao teto de gasto, serem incertos de pagamento. Isso ocorreu, pois o orçamento ficou limitado. Na prática, em 2022, primeiro ano após a vigência das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114, foram pagos, apenas, R\$ 25 bilhões¹⁰⁴ em precatórios, ou seja, deixou um passivo de cerca de R\$ 40 bilhões, já no primeiro ano.

Tal situação foi repentina e surpreendeu os credores que tinham a certeza do recebimento dos referidos créditos, visto que houve a inscrição conforme a regra vigente à época, qual seja, inscrever o precatório até 01 de julho do corrente ano. A referida mudança legislativa, claramente afrontou o acesso à justiça e o direito adquirido dos credores públicos.

O acesso à justiça garante o ao jurisdicionado, dentre outros pontos, a efetividade da tutela jurisdicional, ou seja, não basta apenas o acesso formal à justiça; é necessário que as decisões judiciais sejam efetivas e que os direitos reconhecidos sejam concretamente realizados.

¹⁰² Art. 167. São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

¹⁰³ BRASIL. Congresso Nacional - Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Precatórios 2022** - Relatório de Precatórios por Unidade Orçamentária Cadastradora. Página inicial, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/precatorios/CONSULTA_OR_GAOS_CADASTRADORES.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁰⁴ CJF libera R\$ 25 bilhões em precatórios alimentícios e comuns. **Conselho da Justiça Federal**, 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2022/agosto/cjf-libera-r-25-bilhoes-em-precatorios-alimenticios-e-comuns>. Acesso em: 17 jul. 2024.

Para Régis Fernandes de Oliveira¹⁰⁵, a incerteza do pagamento traz flexibilização da coisa julgada e descredencia a confiança da sociedade no Poder Judiciário.

Uma vez que os credores tiveram seus créditos consolidados e a regra, no momento das expedições das requisições de pagamento, foram cumpridas, surge o direito adquirido de receber ditos valores conforme a regra vigente à época, o direito adquirido é um conceito que se refere à proteção de direitos que foram incorporados ao patrimônio jurídico de uma pessoa e não podem ser suprimidos ou alterados por lei posterior de forma prejudicial. Esse princípio está consagrado no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal do Brasil, que dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

O direito adquirido surge de três características básicas: incorporação ao patrimônio, proteção contra a retroatividade e reconhecimento judicial. No caso dos precatórios inscritos em 2021, ou seja, antes da vigência das EC n.º 113 e 114, constituiu-se um direito dos credores públicos em terem seus créditos pagos no ano subsequente.

Regis Fernandes Oliveira, considerou que “o poder reformador não podia alterar a disposição constitucional, porque o princípio do pagamento dos precatórios judiciais estava amparando situações consolidadas de direito adquirido pelos seus titulares, fundadas em decisões judiciais irreversíveis.”¹⁰⁶.

Mas, em 2022, o Poder Executivo, observando exclusivamente e isoladamente a redação do texto normativo das EC 113 e 114, efetuou o pagamento parcial do orçamento, deixando diversos credores sem expectativa de recebimento dos seus créditos.

2.9 As regras do “novo regime” de precatórios após as Emendas Constitucionais n.º 113 e 114

Diante de tanta alteração, podemos dizer que o artigo 100¹⁰⁷ da Constituição Federal passou por diversas transformações após a promulgação dela, em 1988, com isso, resumidamente, as principais regras ficaram da seguinte forma:

¹⁰⁵ O Poder Judiciário fica esvaziado em uma de suas mais nobres funções, qual seja, a de garantir o princípio da segurança jurídica. Não mais se pode confiar no título expedido pelo Poder Judiciário. Ademais, a coisa julgada fica flexibilizada. OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 865.

¹⁰⁶ *Ibidem*. p. 889.

¹⁰⁷ “texto atual” 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. § 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre

aqueles referidos no § 2º deste artigo. § 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo 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. § 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. § 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. § 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. § 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. § 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo. § 9º Sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo. § 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para: I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente; II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda; III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente; IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo. § 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. § 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º. § 14. A cessão de precatórios, observado o disposto no § 9º deste artigo, somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e ao ente federativo devedor. § 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. § 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. § 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. § 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas: I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional; II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. § 19. Caso o montante

ATO ADMINISTRATIVO	NORMA	ORIGEM
Pagamento	Ordem cronológica	Desde a promulgação
Prioridades	Idosos, doentes graves e portadores de necessidades especiais e os débitos de Natureza Alimentícia	Emenda Constitucional n.º 94 de 2016
Prioridade da prioridade	O valor de 180 Salários Mínimos do definido na prioridade anterior	Resolução n.º 303 do CNJ, com redação da Emenda Constitucional n.º 113
Requisição de Pequeno Valor - RPV	Até 60 Salários Mínimos - Pago em até 90 dias	Emenda Constitucional n.º 62 de 2009
Inclusão no Orçamento	até 02 de abril do ano corrente	Emenda Constitucional n.º 114 de 2021
Fracionamento	Vedado	Emenda Constitucional n.º 62 de 2009
Responsabilidade Pagamento	Poder Judiciário, após receber verba do Poder Executivo	Emenda Constitucional n.º 62 de 2009
Compensação	Possível, definição do Juízo de Execução	Emenda Constitucional n.º 113 de 2021
Compensação com Crédito de Terceiro	Possível, mediante requerimento	Emenda Constitucional n.º 113 de 2021
Atualização Monetária e	Selic	Emenda Constitucional n.º 113

total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. § 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado. § 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas: I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo; II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo; III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos. § 22. A amortização de que trata o § 21 deste artigo: I - nas obrigações vencidas, será imputada primeiramente às parcelas mais antigas; II - nas obrigações vincendas, reduzirá uniformemente o valor de cada parcela devida, mantida a duração original do respectivo contrato ou parcelamento. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

Juros de Mora		de 2021
Cessão de Crédito	Possível, resguardado a possibilidade de compensar débitos públicos	Emenda Constitucional n.º 62 de 2009. Emenda Constitucional n.º 113 de 2021
Criação de Regime Especial para Pagamento de outros Ente Públicos pela União	Permitido, mediante lei complementar, ainda não existe.	Emenda Constitucional n.º 62 de 2009.
Super Precatórios	Regime especial de pagamento, são aqueles que superem 15% do orçamento destinado aos precatórios anuais	Emenda Constitucional n.º 94 de 2016
Orçamento Anual	Limitado ao teto de gasto da Emenda Constitucional n.º 95 de 2016.	Emenda Constitucional n.º 114 de 2021
Precatório do FUNDEF	Regime diferenciado. Pagamento garantido, sem afetar o orçamento. Em até 3 anos.	Emenda Constitucional n.º 114 de 2021

3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS E O PRECATÓRIO

3.1 Breves comentários das leis orçamentárias: Conceitos e regras

O surgimento das leis orçamentárias advém da necessidade de controlar e fiscalizar as despesas públicas. Para Ricardo Lobo Torres a “despesa pública é a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos.”¹⁰⁸ e continua ao esclarecer que “são as características principais da despesa pública: os gastos envolvem sempre dinheiro; as obras e os serviços devem ser realizados para o funcionamento da Administração Pública e para a consecução dos objetivos do Estado”¹⁰⁹.

Com isso, a Constituição Federal, em seu artigo 165, estabelece a necessidade de três normas orçamentárias: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais¹¹⁰.

Importante atentar para as funções das leis orçamentárias, para Basile Christopoulos possuem, no mínimo, três funções, sendo a “primeira delas é estabelecer um mecanismo de controle eficiente das contas públicas”¹¹¹, já a segunda “é a proposição de um plano de governo.”¹¹² e, por fim, a terceira, é “relacionar as receitas e as despesas de forma a estabelecer um equilíbrio orçamentário”¹¹³.

Trata-se do dever de o Ente Público realizar um planejamento financeiro condizente com as normas orçamentárias, Christopoulos pontua sobre o assunto de forma clara ao afirmar que “à função de planejamento, as leis orçamentárias buscam direcionar as ações estatais e diminuir o efeito das mudanças de governo”¹¹⁴. Continua, ao afirmar que, o princípio da prevenção deve ser também observado pelo agente público, pois defende que “prevê uma arrecadação que possivelmente ocorrerá e propõe meios para que isso aconteça. Da mesma forma, prevê ações que o poder público irá tomar por meio do gasto dos recursos que foram anteriormente arrecadados”¹¹⁵.

¹⁰⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 185.

¹⁰⁹ *Ibidem*. p. 185.

¹¹⁰ A CF 88 prevê, no art. 165, três planejamentos orçamentários: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Os três se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, consonando ambas com orçamento plurianual (arts. 165, §7º, 166, §4º, 167, §1º). E têm os três que se compatibilizam com o planejamento global — econômico e social (art. 165, § 4º). *Ibidem*. p. 173

¹¹¹ CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EdUFAL, 2011. p. 43.

¹¹² *Ibidem*. p. 43.

¹¹³ *Ibidem*. p. 43.

¹¹⁴ *Ibidem*. p.44.

¹¹⁵ *Ibidem*. p.44.

A eficácia das medidas orçamentárias está vinculada a um planejamento complexo e extenso, incluindo medidas preventivas e cautelares para situações em que o planejamento não possa ser cumprido.

A definição das atividades governamentais depende do encaixe com o plano Plurianual, defende Regis Fernandes de Oliveira¹¹⁶.

Com isso, podemos afirmar que a lei orçamentária estruturante é o Plano Plurianual - PPA, que deverá seguir diretrizes para “instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”¹¹⁷, conforme o parágrafo primeiro do artigo 165 da Constituição Federal.

O plano plurianual possui vigência de quatro anos, servindo de estrutura para as demais leis orçamentárias e norteador para os alinhamentos que o Poder Legislativo e Executivo devem seguir na aprovação das leis. Basile Christopoulos assim detalhou:

Por possuir vigência de quatro anos estabelece as diretrizes e metas a longo prazo da administração pública. É um instrumento de programação ou planejamento das atividades governamentais por excelência. Por meio do PPA formulam-se políticas públicas em todas as áreas em que o Estado pretende atuar, estabelecendo diretrizes vinculativas em todas as esferas dos governos. Uma das características interessantes do plano é que ele vige do segundo ano do mandato do prefeito, governador ou presidente até o primeiro ano do próximo mandato. Dessa forma, pretende-se que o planejamento elaborado pelo administrador daquele período não seja cortado por completo com as mudanças eleitorais.¹¹⁸

Os quatro anos do PPA não são suficientes para alinhar e organizar os problemas estruturais e sociais do governo brasileiro, isso porque, o tempo de vigência da referida norma não são suficientes para implantar um planejamento de longo prazo ou longa duração, serve para medidas mais imediatas e prioritárias. Todavia, é preciso manter, ao menos, essa vigência para dar o mínimo de diretriz orçamentária e não transformar, mais ainda, o Congresso Nacional apenas em um balcão de negócios.

O trabalho tem como foco as Emendas Constitucionais 113 e 114, ambas de 2021, a que tinha em vigência a Lei n.º 13.971 de 2019 como PPA, a qual, norteando a constitucionalidade ou legalidade das referidas emendas, adotou como diretriz, em seu artigo 3º, inciso V¹¹⁹, o

¹¹⁶ “plano plurianual define o planejamento das atividades governamentais”. OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 338.

¹¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

¹¹⁸ CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EdUFAL, 2011. p. 45/46.

¹¹⁹ Art. 3º São diretrizes do PPA 2020-2023: [...] V - a garantia do equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento. BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**.

equilíbrio das contas públicas como objetivo de governo, de tal maneira que, via de regra, está vinculado a não ter nenhuma postura que desequilibre o orçamento. Contudo, ao postergar o pagamento dos respectivos requisitórios e acumular para a quitação no exercício financeiro de 2027, além a falta de planejamento, há, ainda, um desbalanceamento nas contas públicas.

Vamos chamar de segunda lei orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), está normatizada no art. 165, parágrafo 2º da Constituição Federal:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.¹²⁰

Podemos entender que a LDO, “estabeleceria também metas e objetivos da administração pública, com diferença de fazê-lo para um prazo curto, visto que vige pelo período de um ano”¹²¹, conforme destacou o professor Basile, demonstrando que o Poder Legislativo possui diversas obrigações e planejamento para realizar no momento de aprovar normas que interfiram no orçamento anual.

Bebendo dos conhecimentos do professor Regis Fernandes de Oliveira, desta vez citando José Afonso da Silva, “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”¹²².

Fica claro que a Lei de Diretrizes Orçamentária possui os mesmos objetivos do Plano Plurianual, contudo, precisa ter um planejamento de curtíssimo prazo, visto que sua vigência e metas devem ser executadas em um ano. Isso parece óbvio ao entender que o PPA tem função estruturante, tal como a Constituição Federal para com as demais leis vigentes, só que serve apenas para as normas orçamentárias.

a última e não menos importante no sistema orçamentário brasileiro é a Lei Orçamentária Anual (LOA) que “deverá ser formulada com fundamento na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual [...], e que deverá conter apenas normas que prevejam a

Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113971.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

¹²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

¹²¹ CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EdUFAL, 2011. p. 47.

¹²² SILVA (1998) *apud* OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 340.

receita e fixem despesas [...]. Deve a lei orçamentária anual estar de acordo com os princípios orçamentários clássicos da unidade e da universalidade”¹²³, pontua Basile Christopoulos.

Evidência, portanto, o tecnicismo da LOA, visto que elenca de forma objetiva e direta, nem sempre tão clara, todas as receitas e despesas para o exercício financeiro a qual foi submetida.

Constata-se a existência de um sistema jurídico, normativo, orçamentário que obriga a unicidade de interesses e projetos, bem como o equilíbrio das contas públicas, trabalhando em harmonia. A inobservância dessas bases equivale ao desrespeito constitucional, permitindo, inclusive, uma revisão de normas incompatíveis pelo judiciário.

Deve-se atentar, inclusive, que além das leis orçamentárias próprias, temos no ordenamento jurídico brasileiro textos normativos, inclusive na Constituição Federal, que estão fora das três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), mas, ainda assim, influenciam e precisam ser analisadas no momento da construção destas normas, com planejamento e metas claras. Um exemplo é o art. 100 da Constituição Federal, que normatiza a forma do Poder Público quitar seus débitos judiciais, inclusive, foram bastante alteradas pelas ditas Emendas Constitucionais n.º 113 e 114 de 2021. Neste contexto, quando as alterações ferem às diretrizes traçadas pelas leis orçamentárias, principalmente PPA e LDO, o Poder Legislativo extrapolou sua função e, com isso, faz-se necessário a revisão pelo Poder Judiciário.

Com as funções de cada uma das leis orçamentárias, é inegável que o princípio da eficiência, especialmente no que diz respeito ao planejamento, prevenção e precaução, deve ser observado em suas constituições e em todas as normas que possuam interferência orçamentária.

3.1.1 Precatório no orçamento

O professor Ricardo Lobo Torres¹²⁴, já pontuou, em sua obra, que a execução do julgado contra a Fazenda Pública é efetivada através do precatório-requisitório e que cabe à Administração Pública viabilizar o pagamento, através da inclusão no orçamento.

Como já dito, os precatórios representam um dos mais complexos mecanismos de pagamento de dívidas judiciais pela administração pública no Brasil. Desde a sua criação, com a promulgação da Constituição de 1934, até os dias atuais, os precatórios têm gerado amplos debates sobre sua eficácia e o impacto nas finanças públicas.

¹²³ CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: EdUFAL, 2011. p. 48.

¹²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Orçamento na Constituição. Vol. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 347.

O processo de constituição do requisitório de precatório inicia-se com o trânsito em julgado de uma decisão judicial que condena o ente público ao pagamento de uma dívida. Com a sentença final, sem possibilidade de recursos, o credor habilita-se a receber o valor estipulado. O juiz responsável pela causa emite uma ordem, que é encaminhada ao Tribunal de Justiça competente, o qual formaliza a lista de precatórios e classifica os pedidos de acordo com a ordem cronológica de apresentação, devendo, posteriormente, enviar ao Poder Executivo que irá incluir no Orçamento anual. Lembrando, antes da Emenda Constitucional n.º 113, a data limite era 01 de junho, contudo, agora, passou para 02 de abril.

Importante ressaltar que, possíveis problemas ocorridos no processo de precatório, não cabe ao Presidente do Tribunal competente apreciar, mas sim, ao Juízo de Execução, como bem relatou Regis Fernandes de Oliveira:

Parece-nos que falece competência ao presidente do tribunal para decidir qualquer questão incidental sobre ele, inclusive índices eventuais que devam incidir. O juiz da ação é o da execução; logo, todo e qualquer problema que surja na tramitação do precatório deve ser devolvido ao juiz de primeiro grau para solução. O presidente tem apenas função administrativa e fiscalização para efeito de sequestro - o que, evidentemente, não tem o condão de alcançar as partes.¹²⁵

No mais, é importante lembrar que, o Presidente do Tribunal competente responderá, por crime de responsabilidade, caso deixe de cumprir a ordem constitucional de enviar a ordem de precatório para o orçamento anual.

Sendo assim, a inclusão dos precatórios no orçamento é uma etapa essencial para assegurar o pagamento das dívidas reconhecidas judicialmente, caberá ao chefe do Poder Executivo (presidente da República, governadores ou prefeitos), incluir no orçamento anual, após receber dos respectivos Tribunais de Justiça, que enviam até o dia 2º de abril de cada ano a lista de precatórios ao ente devedor, que deve incluí-los no orçamento do exercício financeiro subsequente.

O projeto de lei orçamentária, que inclui a previsão de pagamentos dos precatórios, é submetido ao Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Câmaras Municipais), que realiza a análise, discussão e votação do orçamento. A inclusão dos precatórios no orçamento é mandatória, e o Legislativo não tem a prerrogativa de suprimir ou modificar o montante destinado ao pagamento das dívidas judiciais, uma vez que estas decorrem de decisões judiciais definitivas.

A aprovação do orçamento é, portanto, uma formalidade que assegura a alocação dos recursos necessários para o pagamento dos precatórios, respeitando a ordem cronológica e as

¹²⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 868.

prioridades estabelecidas pela Constituição. As emendas parlamentares ao orçamento, nesse contexto, não podem alterar a destinação dos recursos destinados ao pagamento de precatórios.

O pagamento dos precatórios deve ser efetuado dentro do exercício financeiro em que foram incluídos no orçamento. A ordem de pagamento segue a ordem cronológica de apresentação dos precatórios ao Tribunal de Justiça, com exceção dos precatórios de natureza alimentícia, que têm prioridade. Neste sentido, no caso dos precatórios federais, o Poder Executivo faz o repasse dos valores ao Conselho Nacional de Justiça que irá organizar os valores informados pelos tribunais federais e repassará o montante. Portanto, caberá ao presidente de cada Tribunal efetivar o depósito dos valores.

Professor Regis assim considerou, “dá-se atribuição ao presidente do tribunal de conferir a alocação de recursos para saber se ela corresponde, efetivamente, ao montante que deverá ser pago”¹²⁶.

Quanto aos Estados e Municípios, o repasse é efetivado diretamente ao tribunal responsável que, de igual sorte, através do seu presidente, organizará o pagamento.

A grande afetação, com as EC n.º 113 e 114, é justamente o fato da limitação orçamentária, fazendo com que a administração pública verifique a ordem de pagamento, bem como o alcance dos créditos que serão pagos e, no mais, o passivo que ficará pendente para os próximos exercícios financeiros.

3.1.2 O princípio do planejamento e prevenção para o sistema de precatórios das Emendas 113 e 114

O art. 37, da Constituição Federal assim rege os princípios: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...]”.

É inegável a importância e relevância de todos os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição. Contudo, o princípio da eficiência destaca-se como o mais alinhado com a economia, pois está diretamente vinculado à obtenção de resultados positivos, especialmente na gestão dos recursos. Nesse contexto, Oliveira argumenta que a “ideia de eficiência está profundamente ligada à necessidade de realizar rapidamente as finalidades públicas previstas no ordenamento jurídico”.¹²⁷

¹²⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 868.

¹²⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 31.

Complementa, ainda, Oliveira, que destaca a conexão direta entre as duas questões, afirmando que “a eficiência não deve ser avaliada apenas do ponto de vista econômico, pois a Administração deve levar em conta outros aspectos igualmente essenciais”.¹²⁸

O planejamento é crucial quando se busca eficiência, pois orienta as atividades e garante uma alocação eficaz dos recursos disponíveis. Esse processo inclui diversas etapas, como previsão, definição de metas, desenvolvimento de estratégias e monitoramento das ações, sempre com o foco em alcançar os melhores resultados possíveis.

A introdução do princípio da eficiência na administração pública, como parte de uma reforma administrativa, gerou fortes críticas por parte da doutrina administrativista. Essas críticas se baseiam na percepção de que tal mudança reflete uma ideologia neoliberal, que prioriza a busca pelo melhor desempenho. No entanto, essa visão neoliberal é descontextualizada, e o princípio da eficiência deve ser analisado dentro do contexto sistemático do constitucionalismo estatal, sem hierarquias entre os princípios.¹²⁹

A eficiência deve ser um imperativo em todas as esferas da administração pública, inclusive na legislativa, responsável pela elaboração das leis orçamentárias. O princípio da eficiência foi incorporado ao texto constitucional em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19. Antes disso, apenas os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade eram explicitamente regulamentados na Constituição Federal.

Gradualmente, a doutrina e o Poder Judiciário passaram a reconhecer o princípio como um instrumento essencial e garantidor do interesse público, influenciando até mesmo a elaboração de novas normas.

A eficiência tem um conceito abrangente e flexível, permitindo sua interpretação tanto na avaliação dos meios empregados quanto nos resultados obtidos., defende Gabardo¹³⁰.

Oliveira destaca que o princípio da eficiência está intimamente ligado ao Direito e à Economia, afirmando que “as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem

¹²⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 31-33.

¹²⁹ GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coords.) **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 12 abr. 2024.

¹³⁰ Em sentido diverso, eficácia administrativa também pode representar a concreção dos fins preestabelecidos em lei, ou seja, a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos esperados do ato; enquanto eficiência administrativa exigiria que o cumprimento da lei seja realizado da melhor forma possível em atendimento ao interesse público subjacente. Por fim, há autores que preferem relegar a eficiência à otimização dos meios utilizados. Nesta perspectiva, seria possível compreender o significado da expressão eficiência como a relação entre custo (input de energia) “real” e o custo “padrão” (ou desejado), enquanto a eficácia seria definida pela relação entre o produto (output de energia) “real” e o produto “padrão”. Neste último caso, verifica-se claramente uma separação entre meios (condicionadores da eficiência) e fins (determinantes da eficácia). *Ibidem*.

formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas”¹³¹. Portanto, é indiscutível a necessidade de buscar a máxima eficiência na criação das leis orçamentárias e outras normativas que afetam os gastos públicos, um ponto central deste estudo.

Gabardo argumenta que o legislador intencionalmente definiu o princípio da eficiência de forma ampla, permitindo interpretações diversas conforme sua aplicação, sempre considerando as regras argumentativas e interpretativas para resolver possíveis conflitos e maximizar o benefício social. Nesse contexto, o princípio do planejamento se apresenta como essencial.

De acordo com Oliveira, o planejamento envolve uma série de atividades destinadas a garantir uma execução mais eficaz. Gabardo também vê o planejamento como uma ferramenta operacional, identificando diferentes tipos, como “eficiência operativa” (bom planejamento ou formulação de metas) e “eficiência adaptativa” (capacidade de reformulação de metas)¹³².

A eficiência deve ser adotada como princípio orientador por todos os órgãos da administração pública, sendo particularmente importante para o Poder Legislativo e o Poder Executivo em questões relacionadas a orçamento e despesas públicas. Esses poderes precisam realizar análises detalhadas e buscar a máxima previsibilidade, levando em conta os riscos econômicos envolvidos na aprovação de certas normas. Dessa forma, o direito e a economia estão sempre em busca dos melhores métodos e da melhor alocação dos recursos públicos.

Igualmente, o princípio do planejamento na administração pública está profundamente ligado ao próprio ato de planejar. Esse princípio é essencial para garantir a otimização dos recursos públicos e a execução mais eficaz das ações, visando sempre alcançar os melhores resultados possíveis.

O planejamento deve ser uma prática fundamental em todas as atividades da administração pública. Isso inclui a obrigação de antecipar as ações futuras necessárias, mesmo aquelas não diretamente relacionadas à sua atuação, implementando sempre as medidas mais adequadas e satisfatórias para atingir os objetivos estabelecidos¹³³.

Quando não realizado o devido planejamento, conforme previsto legalmente, tende a se obter resultados insatisfatórios ou aumento desnecessário nos gastos públicos.

¹³¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Barueri: Método, 2015. p. 33.

¹³² GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coords.) **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 12 abr. 2024.

¹³³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 127, 334.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira defende a vinculação da eficiência com o planejamento:

A concretização dos resultados, na medida do possível, deve ser realizada por meio de processo político-participativo:

- a) Planejamento: plano de ação, orçamento e prioridades, com destaque para participação da população por meio de audiências e consultas públicas;
- b) Execução: medidas concretas para satisfação dos resultados previamente delimitados; e
- c) Controle: os órgãos controladores não devem se restringir à legalidade formal na análise da juridicidade da ação administrativa, devendo levar em consideração os demais princípios e o alcance dos resultados esperados.¹³⁴

O planejamento na administração pública vai além de definir objetivos; é crucial desenvolver um plano de ação detalhado que inclua orçamento e balanço. A execução do plano deve prever possíveis contratempos e adotar medidas para minimizar os prejuízos decorrentes dessas eventualidades. Além disso, um controle rigoroso e um acompanhamento constante são indispensáveis.

O planejamento na gestão pública é semelhante à abordagem utilizada na iniciativa privada. Nesse contexto, é fundamental basear-se em quatro pilares: planejamento, organização, direção e controle. O administrador público deve também aplicar consistentemente cinco características em suas atividades diárias: previsão, organização, comando, coordenação e controle.

O professor Fábio Lins ponderou “se não fizermos a coisa certa (como colocar colírio nos olhos irritados), só nos resta o imprevisto (representado pelo uso dos óculos escuros)”¹³⁵ e, mais adiante complementa “para enfrentar este cenário marcado pela desorganização, prática do imprevisto e desvalorização da cultura da prevenção, o direito administrativo vem adotando em diversas normas, [...], o princípio do planejamento, que impõe uma série de implicações na atuação estatal”.¹³⁶

O professor Carvalho também argumenta que o planejamento tem o poder de prevenir cenários que, normalmente, seriam inconcebíveis. Dessa forma, minimiza a necessidade de exceções, destacando que “é inegável que, nesta seara, o imprevisto só tem espaço quando o Estado se vê diante de uma situação que não teria como ser planejada, como diante de tragédias naturais. Na verdade, até estas podem ser previstas com certo grau de confiabilidade”¹³⁷.

¹³⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Barueri: Método, 2015. p. 30.

¹³⁵ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Raul Seixas e a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 82.

¹³⁶ *Ibidem*. p. 86.

¹³⁷ *Ibidem*. p. 83.

É claro que o Poder Legislativo e o Executivo devem considerar as implicações futuras ao elaborar leis orçamentárias e outras normativas que possam afetar o conjunto de regras. Em dezembro de 2021, foram aprovadas as Emendas Constitucionais n.º 113 e 114, que serão detalhadas mais adiante. Resumidamente, essas emendas suspendem temporariamente o pagamento de débitos obrigatórios da União, adiando a quitação do montante acumulado para 2027. Essa medida foi implementada sem uma análise prévia do possível acúmulo de débitos e sem definição da fonte de recursos para cobrir o montante gerado pelas emendas constitucionais.

O princípio do planejamento na administração pública está diretamente relacionado ao ato de planejar. Trata-se de um exercício essencial para garantir a otimização dos recursos públicos e a realização mais eficaz dos objetivos, visando alcançar os melhores resultados possíveis. A administração pública deve adotar o planejamento como prática fundamental em todas as suas atividades, antecipando as ações futuras necessárias, mesmo aquelas não diretamente ligadas à sua atuação, e implementando medidas adequadas para atingir os objetivos estabelecidos.

A ausência de planejamento pode levar a resultados insatisfatórios e ao aumento desnecessário de custos e recursos públicos. Além disso, a atuação do gestor ou servidor público sem um planejamento adequado resulta em custos maiores para o Ente Público e, conseqüentemente, para o contribuinte, que terá seus impostos destinados a pagamentos superiores devido à incompetência dos gestores.

3.1.3 Crédito extraordinário, o que é e quando pode ser utilizado

O crédito extraordinário é um instrumento orçamentário utilizado pelo governo para alocar recursos financeiros em situações imprevistas e urgentes, que não podem esperar pelo trâmite regular de elaboração e aprovação do orçamento anual. Este mecanismo é fundamental para a gestão pública, especialmente em momentos de crises e emergências, onde a agilidade na disponibilização de recursos pode ser crucial para a mitigação de danos e a resposta eficiente às necessidades da população.

Além do crédito extraordinário, existem outras duas modalidades de ampliação no orçamento com despesas não previstas, a suplementar e a especial, conforme Ricardo Lobo Torre explica, “crédito suplementar (art. 165, §8º, CF), destinado ao reforço das dotações orçamentárias, desde que com a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, CF).”, já

os “créditos especiais, (...), que se destinam às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, exige prévia autorização do Legislativo”¹³⁸.

No caso dos precatórios, em razão da limitação constitucional estabelecida pelas EC n.º 113 e 114 de 2021, o pagamento ocorreu mediante abertura de crédito extraordinário, através da Medida Provisória n. 1.200/2023 que “Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Previdência Social, da Saúde e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 93.143.160.563,00, para os fins que especifica”.¹³⁹

O conceito de crédito extraordinário está previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei n.º 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. De acordo com o artigo 167, § 3º, da Constituição, “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

Ricardo Lobo Torres pontua que o crédito extraordinário, “destina-se a despesas urgentes e imprevistas, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, e, ao contrário dos suplementares e dos especiais, pode ser aberto pelo Executivo através de medida provisória (art. 167, §3º, CF)”.¹⁴⁰

A definição de crédito extraordinário destaca-se pela sua excepcionalidade e necessidade de resposta rápida. Diferente dos créditos suplementares e especiais, que são autorizados por lei específica e visam a cobertura de despesas insuficientemente dotadas ou não previstas no orçamento, o crédito extraordinário é destinado a situações emergenciais e imprevisíveis, dispensando a prévia autorização legislativa. Essa característica é essencial para que o governo possa agir prontamente em contextos críticos, como desastres naturais, pandemias, crises econômicas agudas, entre outros.

A utilização do crédito extraordinário envolve um procedimento específico. Em primeiro lugar, é necessário que o Presidente da República, Governador ou Prefeito, conforme a esfera de governo, reconheça a existência de uma situação de urgência e imprevisibilidade que justifique a abertura do crédito. Em seguida, a autoridade competente deve editar uma medida provisória (no caso da União) ou um decreto (no caso de Estados e Municípios), que

¹³⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Orçamento na Constituição. Vol. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 101.

¹³⁹ BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.200, de 2023**. Brasília, DF: Senado Federal; Centro Gráfico, 2023.

¹⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Orçamento na Constituição. Vol. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 101.

será posteriormente submetido ao crivo do Poder Legislativo. No âmbito federal, por exemplo, a medida provisória entra em vigor imediatamente, mas deve ser aprovada pelo Congresso Nacional em até 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, para que continue em vigor.

Após julgamento da ADI 7064, mais adiante tratada profundamente, mas que, em suma, reconheceu a inconstitucionalidade parcial das EC n.º 113 e 114, o Governo Federal utilizou-se do crédito extraordinário como forma para obter orçamento para quitar o passivo acumulado, na época, em dezembro de 2023, R\$ 93,1 bilhões de reais¹⁴¹.

A utilização do crédito extraordinário também está sujeita a controle e fiscalização. Apesar da dispensa de autorização legislativa prévia, a abertura e execução desses créditos devem ser transparentes e obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme preceituado pela Constituição Federal. Os órgãos de controle interno e externo, como as controladorias e os tribunais de contas, desempenham um papel fundamental na fiscalização dos atos administrativos relacionados aos créditos extraordinários, verificando a adequação e a legalidade das despesas realizadas.

No caso do crédito obtido pela MPV n.º 1.200/2023, que abriu crédito adicional para pagamento dos passivos de precatórios, a fiscalização, ou melhor, aprovação ocorreu apenas em maio de 2024¹⁴².

É importante destacar que, embora o crédito extraordinário seja um instrumento essencial para a gestão de crises, seu uso indiscriminado ou inadequado pode levar a problemas fiscais e orçamentários. A abertura de créditos extraordinários implica na realização de despesas não previstas no orçamento original, podendo aumentar o déficit público e impactar a sustentabilidade das finanças governamentais. Por isso, a gestão responsável e criteriosa desses créditos é fundamental para evitar desequilíbrios fiscais e garantir a efetividade das ações emergenciais.

A responsabilidade na utilização do crédito extraordinário também passa pela necessidade de planejamento e preparação para enfrentar situações de emergência. Governos que investem em prevenção, mitigação de riscos e fortalecimento de suas capacidades de resposta tendem a necessitar menos de créditos extraordinários ou a utilizá-los de forma mais eficiente. A integração de políticas de gestão de riscos e a criação de fundos de contingência

¹⁴¹“A maior parte, R\$ 93,1 bilhões, foi aberta no final de 2023, por medida provisória (MP 1.200/2023), para quitar precatórios devidos pela União. O crédito inclui a quitação de R\$ 27,7 bilhões de precatórios do INSS”. CMO aprova créditos extras de R\$ 95,5 bilhões, maior parte para precatórios. **Agência Senado**, 21 de maio de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/21/cmo-aprova-creditos-extras-de-r-95-5-bilhoes-maior-parte-para-precatorios>. Acesso em: 02 ago. 2024.

¹⁴² “A Comissão Mista de Orçamento (CMO) aprovou nesta terça-feira (21) créditos orçamentários extras de R\$ 95,5 bilhões propostos pelo Poder Executivo”. *Ibidem*.

são exemplos de medidas que podem reduzir a dependência do crédito extraordinário e melhorar a resiliência das finanças públicas.

O crédito extraordinário é um mecanismo crucial para a administração pública em situações de emergência e urgência. Sua utilização permite ao governo agir rapidamente em resposta a eventos imprevisíveis e de grande impacto, garantindo a alocação imediata de recursos para ações essenciais. No entanto, a gestão desses créditos deve ser pautada pela responsabilidade fiscal e pela transparência, visando o equilíbrio das contas públicas e a efetividade das medidas adotadas. A prevenção e o planejamento são complementos importantes para reduzir a necessidade de créditos extraordinários e fortalecer a capacidade de resposta do Estado frente a crises.

4 PROCESSO LEGISLATIVO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS

4.1 Conceito e regras

A Constituição Federal é a lei maior no ordenamento jurídico brasileiro, possuindo a Constituição Federal de 1988, em sua estrutura normativa, cinco categorias de elementos: (i) orgânico; (ii) limitativos; (iii) socioideológicos; (iv) de estabilização constitucional; e (v) formais de aplicabilidade¹⁴³.

A Constituição é, portanto, inclusive, responsável por regulamentar o chamado Poder Constituinte Derivado¹⁴⁴, visto que as regras de alteração da Constituição Federal estão inseridas dentro do próprio texto normativo constitucional.

A Constituição Federal origina-se de um poder constituinte originário, que expõe em seu escopo normativo a vontade maior da nação. Sua formação leva em consideração as bases que a nação, através de seus representantes eleitos, almeja seguir no controle normativo. Sendo assim, sua interpretação e intenção histórica deve, em tese, ser sempre observada, ou seja, ir de encontro a valores e princípios embutidos na intenção do constituinte é inadequado quando de iniciativa de um poder constituinte derivado.

Quando se fala em alterações normativas, a doutrina classifica a Constituição de três formas. Flexível, facilmente alterada pelo legislativo, visto possuir um sistema similar ao de edição de normas ordinárias; outra classificação é a semirrígida, que dentro de sua estrutura normativa algumas normas possuem fácil rito legislativo e outras são mais complexas para serem alteradas; por fim, a outra é a rígida, que é identificada quando a alteração do texto normativo exige uma maior complexidade do Poder Legislativo.

No Brasil, é claramente identificada a Constituição Federal em sua forma rígida, visto um procedimento legislativo mais complexo para alterar o texto constitucional ante o ordenamento jurídico estatal¹⁴⁵, o regramento constitucional que diferencia está escrito no artigo 60¹⁴⁶ os critérios para realizar qualquer tipo de emenda, trazendo regras distintas para aprovação das demais normas.

¹⁴³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 46.

¹⁴⁴ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 91.

¹⁴⁵ A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 47.

¹⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

De igual maneira, defende Alexandre de Moraes, “Além disso, nas constituições rígidas verifica-se a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária”.

Surge, portanto, da rigidez constitucional o princípio da supremacia da constituição¹⁴⁷, que garante que todas as normas do ordenamento jurídico devem estar alinhadas ao texto constitucional e, dessa forma, via de regra, sua interpretação deve acompanhar a intenção histórica do constituinte originário. No Brasil o processo legislativo de alteração constitucional é mais dificultoso que para alterar e introduzir normas de características ordinárias, não havendo dúvidas, então, da intenção do constituinte originário em fundar uma Constituição Federal rígida, que seja suprema ante as demais legislações nacionais.

O surgimento de linhas permissivas de edição ou emendas à constituição não são originárias, pelo contrário, eram extremamente limitadas. Segundo Adriana Zawada Melo, a reforma à constituição era cercada de “*numerosas e draconianas limitações*”¹⁴⁸.

Tal como no mundo, o ordenamento normativo brasileiro evoluiu para viabilizar alterações à constituição através de decisões políticas e em momento determinado, desde que se garanta a identidade e a continuidade da constituição como um todo¹⁴⁹.

Defende ainda, Adriana Zawada, que os pilares constitucionais devem ser os princípios que foram incluídos no texto normativo.¹⁵⁰

Sendo assim, as alterações constitucionais são necessárias para manutenção das normas estruturais as evoluções sociais e diferente das normas oriundas do poder constituinte originário, está passivo de controle de constitucionalidade¹⁵¹, nesse contexto o tribunal tem o dever de analisar sua receptividade constitucional com as normas já existentes, mas, também, com a intenção do constituinte originário.

Corroborando com esse entendimento, Canotilho, em obra conjunta com Vital Moreira, defende a liberdade limitada do poder constituinte derivado em editar a constituição:

a Constituição não só não pode ser infringida por qualquer outra norma, como também não pode ser livremente alterada. Por isso, além de acrescentar ao princípio da primazia, a rigidez constitucional reforça-o, pois o poder legislativo não só tem de

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 47.

¹⁴⁸ MELO, Adriana Zawada. A limitação material do Poder Constituinte Derivado. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, Ano 8, n. 1, 2008. p. 33/34.

¹⁴⁹ *Ibidem*. p. 34.

¹⁵⁰ *Ibidem*. p. 34.

¹⁵¹ “portanto, conhece limitações constitucionais expressas e implícitas e é passível de controle de constitucionalidade”. MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 91.

respeitar a Constituição, como também não pode alterá-la, livremente e em qualquer momento¹⁵².

O constituinte originário, no caso da constituição brasileira, deixou claro a intenção, e até a necessidade, de edição das normas constitucionais, visto a institucionalização de regras para sua modificação ou emenda. Contudo, a liberdade dada ao poder constituinte derivado é limitada e deve obrigatoriamente respeitar o rito estabelecido¹⁵³.

De igual sorte, deve-se entender que o alcance do legislador é limitado à intenção do constituinte originário, de tal forma que, nesse caso, os valores, ideais e princípios devem ser respeitados, sob pena de descaracterizar o sentido normativo da Constituição Federal.

Em suma, caso a pretensão do Poder Legislativo, em alterar a Constituição Federal, vá de encontro a intenção do constituinte originário ficará impedido pelos limites impostos na própria norma e, com isso, a saída legal será a propositura de uma nova constituinte.

As limitações em alterar a Constituição Federal e a obrigação de respeitar a intenção do constituinte advém da própria natureza do sistema legislativo, visto que a Carta Magna de 1988 estabeleceu, em seu artigo 1º, que seu poder emana direta ou indiretamente do povo.

Entende José Afonso da Silva que o Poder Constituinte devido (ou instituído) é limitado, visto seu exercício ser regrado pela própria norma constitucional, conceituando como *limitações formais*, no qual o Congresso Nacional (órgão imbuído do Poder Constituinte derivado) deve agir nos estritos termos estabelecidos na Carta Magna de 1988¹⁵⁴.

Continua José Afonso da Silva que, no que tange a limites da atuação em editar a Constituição Federal, existem três grupos classificatórios: (i) *temporais*; (ii) *circunstanciais*; (iii) *materiais* (explícitas e implícitas)¹⁵⁵.

As limitações *temporais* seriam aquelas que vedam qualquer mudança na Constituição Federal por um determinado período de tempo, a Constituição do Império é um exemplo disso, em seu texto houve vedação a alterações pelo período de quatro anos após o início da sua vigência.

¹⁵² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 289.

¹⁵³ Na verdade, mudança da Constituição, adaptação da Constituição a novas necessidades, a novos impulsos, a novas forças, sem que para tanto seja preciso recorrer à revolução, sem que seja preciso recorrer ao Poder Constituinte originário. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 67.

¹⁵⁴ *Ibidem*. p. 67.

¹⁵⁵ *Ibidem*. p. 68.

Limitações *circunstanciais* são aquelas introduzidas no texto constitucional para impedir emendas em razão de determinadas situações, José Afonso exemplifica como bloqueio da reforma constitucional durante o período de sítio.

Já as limitações materiais dizem respeito ao conteúdo da regra escrita, vedando que algumas normas, basilares, sejam alteradas pelo constituinte derivado. A doutrina a divide em explícitas (quando expressos no texto constitucional) e implícitas (não foram elencados no texto, mas emanam de princípios e valores constitucionais).

As limitações explícitas são as chamadas cláusulas pétreas, que, via de regra, são a estrutura principal da constituição. São regras, ou melhor, textos que só podem ser alterados ante uma nova constituinte, o Poder Legislativo não pode alterar nem emendar tais normas. No caso da Constituição Federal de 1988 o rol é taxativo e encontra-se no artigo 60, parágrafo quarto, vedando qualquer emenda que altere ou venha abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais¹⁵⁶.

Já as limitações implícitas são aquelas que buscam evitar destruir a coerência constitucional, os ditos princípios fundamentais. Ante um aumento no rol das limitações materiais explícitas apontadas pela Carta Magna de 1988, a doutrina vem divergindo quanto à existência de limitações implícitas na CF/88, contudo, nesse sentido, José Afonso da Silva é pontual em defender a existência de três limitações:

(1) “as concernentes ao titular do poder constituinte”, pois uma reforma constitucional não pode mudar o titular do poder que cria o próprio poder reformador; (2) “as referentes ao titular do poder reformador”, pois seria despautério que o legislador ordinário estabelecesse novo titular de um poder derivado só da vontade do constituinte originário; (3) “as relativas ao processo da própria emenda”, distinguindo-se quanto à natureza da reforma, para admiti-la quando se tratar de tornar mais difícil seu processo, não a aceitando quando vise a atenuá-lo.¹⁵⁷

Não restam dúvidas que a Constituição brasileira permite e, até, necessita da existência do Poder Constituinte derivado, de igual forma, a doutrina demonstra certo alinhamento no equilíbrio quanto a liberdade de reformar, sempre preservando os princípios e valores basilares da sua formação e que, de alguma forma, foram expostos pelo constituinte originário.

¹⁵⁶ MELO, Adriana Zawada. A limitação material do Poder Constituinte Derivado. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, Ano 8, n. 1, 2008. p. 37.

¹⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 70.

4.2 A interpretação constitucional

A interpretação do texto escrito é necessária uma vez que o autor, por mais que tenha deixado sua vontade explicitada, passa por uma mudança social e pessoal. As experiências vividas pelo autor serão distintas das vividas pelo leitor e, de igual sorte, o momento envolvido será outro.

A arte de interpretar é universal, suas regras e métodos são aplicados de forma idênticas em todo e qualquer contexto normativo. De igual sorte, devemos pensar também na hermenêutica. Leva-se em consideração que a hermenêutica é a filosofia ou ciência, enquanto a interpretação em si versa quanto a técnica e regras interpretativas. Tal distinção foi tratada por Maximiliano, “A Hermenêutica é a teoria da arte de interpretar”¹⁵⁸.

Já para Luís Roberto Barroso a “hermenêutica jurídica é um domínio teórico, especulativo, voltado para a identificação, desenvolvimento e sistematização dos princípios de interpretação do Direito”¹⁵⁹.

A interpretação, então, trata-se de um ponto de estudo dentro da hermenêutica, Moraes destacou tal questão:

Assim, a interpretação jurídica encontra-se dentro da hermenêutica (apesar de *interpretatio* ser a tradução latina do grego *hermeneúe*), pois, como ensina Emilio Betti “a interpretação jurídica é uma espécie do gênero denominado interpretação da função normativa”, concluindo que “o problema que caracteriza esse tipo de interpretação consiste em entender para poder atuar ou decidir”.¹⁶⁰

O professor Barroso, descreve que a “interpretação jurídica consiste na atividade de revelar ou atribuir sentido a textos ou outros elementos normativos (como princípios implícitos, costumes, precedentes), notadamente para o fim de solucionar problemas”.¹⁶¹

Quando falamos de texto normativo, tem a mesma importância, mas é necessário atentar para os detalhes interpretativos, visto a possibilidade ilimitada na interpretação, Umberto Eco já tinha percebido esse alcance e esclarece que qualquer texto, após ser separado de seu autor, possui um leque de infinitas interpretações:

Pode-se-ia dizer que um texto, depois de separado de seu autor (assim como da intenção do autor) e das circunstâncias concretas de sua criação (e, conseqüentemente, de seu referente intencionado) flutua (por assim dizer) no vácuo de um leque potencialmente infinito de interpretações possíveis.¹⁶²

¹⁵⁸ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 1.

¹⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 162.

¹⁶⁰ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 100.

¹⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 162.

¹⁶² ECO, Umberto. **Interpretação e Superinterpretação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1932. p. 48.

Inclusive, Umberto Eco, no início do século XX, já levantava uma preocupação grande com os exageros interpretativos cometidos pelos intérpretes, pontuando ter a “a impressão de que, no decorrer das últimas décadas, os direitos dos intérpretes foram exagerados”.¹⁶³

Na leitura de Dascal, constata-se uma preocupação no mesmo sentido, ao identificar que a interpretação humana tende a utilizar ideias acessórias, que não tinham vinculação com o autor originário: “Desse ponto de vista, a confusão pode surgir em virtude das ideias ‘acessórias’ que os homens tendem a acrescentar à ‘significação principal’ de uma palavra”¹⁶⁴.

Para Marcelo Dascal, interpretação está diretamente vinculada à noção de clareza de um texto, “É evidente que o uso do termo ‘interpretação’, em qualquer um dos sentidos acima, e especialmente no último, subentende algumas suposições sobre a noção de ‘clareza’ do significado”¹⁶⁵, sugere, portanto, três práticas interpretativas: *latissimo sensu* (compreensão do entendimento referido a valoração do comportamento humano e seus resultados na cultura); *lato sensu* (vinculado a linguística, compreensão e clareza dos termos utilizados no texto); e *stricto sensu* (quando não há clareza e a dúvida exige a utilização de outros métodos interpretativos)¹⁶⁶.

É tanto que Barroso destaca, “A aplicação de uma norma jurídica é o momento final do processo interpretativo, sua incidência sobre os fatos relevantes. Na aplicação se dá a conversão da disposição abstrata em uma regra concreta, com a pretensão de conformar a realidade ao Direito, o ser ao dever ser. É nesse momento que a norma jurídica se transforma em norma de decisão”¹⁶⁷.

Por isso, nenhuma interpretação deve ocorrer de forma livre, precisa seguir um método, principalmente no cenário jurídico. Andreas J. Krell defende a existência de quatro métodos de interpretação jurídica, que devem ser aplicados sempre analisando um contexto, jamais de forma individualizada: gramatical, sistemático, histórico e teleológico¹⁶⁸.

(i) A gramatical é a utilização pura do texto pelo intérprete, “Para identificar o sentido de uma palavra, o intérprete primeiro se valerá de sua intuição linguística, adquirida como integrante de uma sociedade em que se pratica um idioma”¹⁶⁹. Em suma, o sentido linguístico

¹⁶³ ECO, Umberto. **Interpretação e Superinterpretação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1932. p. 27.

¹⁶⁴ DASCAL, Marcelo. **Interpretação e compreensão**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006. p. 346.

¹⁶⁵ *Ibidem*. p. 343.

¹⁶⁶ *Ibidem*. p. 343.

¹⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 164.

¹⁶⁸ KRELL, Andreas J. Entre desdém teórico e aprovação na prática. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, 2014. p. 302.

¹⁶⁹ *Ibidem*. p. 303.

não pode ser o único método utilizado na interpretação da norma, mas não pode, jamais, ser desconsiderado.

Na doutrina americana surgiu o textualismo, que se baseia na interpretação exclusivamente com base no texto legal, ignorando todo e qualquer outro método, assim define Lenio Streck: “Textualismo é a tese interpretativa segundo a qual textos jurídicos devem ser lidos e aplicados com base estrita no significado ordinário das palavras do texto”¹⁷⁰.

Para Lenio Streck, o textualismo, ou seja, a interpretação exclusiva do texto normativo, acaba por ser totalmente equivocada, pois ignora os outros contextos interpretativos.

Para mim, textualismo é um reacionarismo epistêmico. Querendo ser pragmático, o textualismo ignora a pragmática. No fundo, o textualismo é um negacionismo epistêmico, porque nega os avanços e conquistas da linguística, da semiologia, da semiótica e da hermenêutica. Anticientífico. O textualismo é contrário ao tempo. Um textualista é uma espécie de médico que nega vacinas.¹⁷¹

(ii) A sistemática leva em consideração a ordem jurídica existente, que é desenvolvida e complexa, devendo, portanto, ter uma coerência lógica na sua interpretação, “Qualquer norma legal está posta no seio de um conjunto regulatório, formado por regras e princípios inserido da mesma lei, em leis hierarquicamente iguais, superiores ou inferiores, cuja leitura pode ganhar importância decisiva na interpretação de um dispositivo”¹⁷².

(iii) A histórica é sugerida quando surgem dúvidas quanto ao significado do texto utilizado, recomendando a busca sobre a intenção do autor e o momento social vivido há época da sua edição. Para tanto, enfatiza Andreas J. Krell que “Uma interpretação que pretenda ser “fiel ao legislador” deve incluir a consulta dos materiais legislativos que podem esclarecer o significado intencionado de certos termos, os fins específicos da norma, as alternativas de solução rejeitada”¹⁷³.

Marcelo Dascal, em sua obra, que analisa a compreensão das leis, defende que um dos métodos utilizados para buscar a clareza na interpretação *stricto sensu* é o histórico:

O significado de um texto legal normalmente é descrito como a vontade ou o conteúdo da vontade [*voluntas legis*] do legislador histórico. Portanto, a busca do significado em questão devia utilizar todos os meios relevantes para reconstruir essa vontade. De acordo com essa concepção, porém, o legislador não é somente o suposto agente histórico, e sim um constructo normativo, pois é dotado das características de um ‘agente racional’.¹⁷⁴

¹⁷⁰ STRECK, Lenio Luiz. O que é isto — textualismo e originalismo? O que é, afinal, interpretar? *Conjur*, 30 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/senso-incomum-isto-textualismo-originalismo-afinal-interpretar>. Acesso em: 12 abr. 2023.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² KRELL, Andreas J. Entre desdém teórico e aprovação na prática. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 10, n. 1, 2014. p. 305.

¹⁷³ *Ibidem*. p. 305.

¹⁷⁴ DASCAL, Marcelo. *Interpretação e compreensão*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006. p.344.

Para Umberto Eco, a análise do agente histórico também goza de importância interpretativa “o debate clássico tinha por objetivo descobrir num texto ou o que seu autor pretendia dizer, ou o que o texto dizia independente das intenções de seu autor”¹⁷⁵, inclusive, enxergando a possibilidade de se conhecer a intenção do autor, o que não é tão simples quando se busca a intenção do texto:

O problema é que, embora talvez se saiba qual deve ser a “intenção do leitor”, parece mais difícil definir abstratamente a “intenção do texto”. A intenção do texto não é revelada pela superfície textual.¹⁷⁶

Finalizando a interpretação histórica, com o ensinamento do Barroso¹⁷⁷ que, analogamente, citando a música Garota de Ipanema, esclarece “na voz ou nos instrumentos de seus múltiplos intérpretes, conserva sua essência, seus elementos de identidade, mas nunca é a mesma.”, destacando que a diversidade na interpretação ocorre porque a “interpretação, por certo, é desenvolvida com base na obra preexistente e nas convenções musicais. Mas estará sempre sujeita à percepção e à sensibilidade do intérprete”.

(iv) O teleológico leva em consideração o objetivo final pretendido pela norma, como função decisiva na definição do dispositivo para o caso concreto:

Ao contrário dos outros elementos metódicos, o *teleológico* não guarda relação direta com o texto legal, mas perquire sobre algo externo, isto é, a orientação instrumental da norma, o que atribui ao intérprete uma considerável liberdade na afirmação deste fim concreto e das suas consequências para o caso. No centro de atenção aqui não estão questões semânticas, a coerência do sistema ou as intenções do legislador, mas a responsabilidade do intérprete pelo alcance de um resultado correto e/ou justo para o caso concreto a ser decidido.¹⁷⁸

É importante destacar, inclusive, que os métodos interpretativos são recomendados para evitar uma conclusão sem fundamentação, baseada em achismos e experiências exclusivamente pessoais. Ainda assim, destaca Andreas Krell, citando Kelsen, que mesmo utilizando os métodos interpretativos existentes não é possível afirmar que a conclusão será correta ou

¹⁷⁵ ECO, Umberto. **Interpretação e Superinterpretação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1932. p. 74.

¹⁷⁶ *Ibidem*. p. 75.

¹⁷⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 163.

¹⁷⁸ KRELL, Andreas J. Entre desdém teórico e aprovação na prática. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, 2014. p. 306.

única¹⁷⁹, mas ao menos foi alcançado por um conjunto de fatores buscando a melhor clareza textual, visto que “o objetivo do método é reduzir a subjetividade do intérprete”¹⁸⁰.

Umberto Eco, defendendo os métodos interpretativos adentra na mesma linha “segundo o qual, se não há regras que ajudem a definir quais são as “melhores” interpretações, existe ao menos uma regra para definir quais são as “más”¹⁸¹.

A interpretação trabalha regras gerais, mas em razão do valor normativo e das peculiaridades envolvidas na sua construção, é necessário fazer análises quanto às construções constitucionais. Isso porque, mesmo utilizando-se os mesmos critérios, métodos e regras interpretativas, quando se trata de norma constitucional pode-se fazer necessário uma mais valia em algum dos métodos.

Moraes defende a “*interpretação constitucional*, especialmente, constitui um ponto especial dentro da interpretação jurídica, em face da supremacia constitucional e do singular papel jurídico e político do texto magno no ordenamento jurídico”¹⁸² e, assim, concluiu que a “interpretação constitucional, portanto, apesar de espécie do gênero interpretação jurídica, dela se diferencia, principalmente, pelo *objeto* (status das normas constitucionais) e pelas *finalidades* (atuação da Constituição, integração do ordenamento jurídico constitucional; controle formal e material das leis e atos normativos; efetivação e supremacia dos Direitos Fundamentais)”¹⁸³.

Barroso, entende que a “A interpretação constitucional consiste na determinação do sentido e alcance de uma norma constante da Constituição, com vistas à sua aplicação”¹⁸⁴, concluindo, mais adiante que “Por ser a Constituição uma norma jurídica, sua interpretação se socorre dos variados elementos, regras e princípios que orientam a interpretação jurídica em geral”¹⁸⁵.

No mesmo sentido, apresenta Kimura, a “Constituição positiva é o fundamento último de validade das normas (dos elementos) que compõem o sistema jurídico. O sistema jurídico não comporta elementos que são relativamente inválidos.” e conclui que a “particular condição

¹⁷⁹ “assiste razão a Kelsen (1962, p. 290) quando alega que “todos os métodos de interpretação até ao presente elaborados conduzem sempre a um resultado possível, nunca a um resultado que seja o único correto”. KRELL, Andreas J. Entre desdém teórico e aprovação na prática. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, 2014. p. 298.

¹⁸⁰ *Ibidem*. p. 299.

¹⁸¹ ECO, Umberto. **Interpretação e Superinterpretação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1932. p. 61.

¹⁸² MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 101.

¹⁸³ *Ibidem*. p. 102.

¹⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 75.

¹⁸⁵ *Ibidem*. p. 163.

normativa deflagra determinados aspectos que singularizam a teoria da interpretação constitucional, se confrontada com a teoria da interpretação das leis em geral”¹⁸⁶.

Desta forma, não há necessidade de fugir dos métodos tradicionais de interpretação jurídica (gramatical, histórico, sistemático, teleológico e lógico), contudo alguns princípios e orientações devem ser considerados.

De igual forma, mas simplificando os objetos, defende Kimura que a interpretação constitucional deve atentar para, pelo menos, três pilares racionais: a) *Inicialidade fundante da Constituição* (a supremacia constitucional. Normas infraconstitucionais não podem contrariar as normas constitucionais, devem, na verdade buscar sua validade do texto constitucional); b) *conteúdo político das normas constitucionais* (a Constituição é composta de princípios e regras que representam valores e ideologias existentes na sociedade, o que deve ser levado em consideração); e c) *a estrutura da linguagem constitucional* (ciência é linguagem. Linguagem é envolvida em tudo que precise de uma mínima compreensão, na Constituição o texto tem a função sintetizar a ideologia e valores do Estado, ou seja, a técnica pura prejudicará a interpretação constitucional)¹⁸⁷.

Não restam dúvidas quanto à necessidade de se interpretar a Constituição Federal de forma diferenciada, buscando o algo a mais que o texto entrega, fazendo a ponderação nos confrontos das regras e princípios que, no caso prático, podem se contrapor, mas sem precisar, claro, fugir dos métodos interpretativos tradicionais. Apenas, faz-se necessário, considerar com um “mais valia” quanto a alguns métodos.

Neste ponto, Barroso sugere a moderna interpretação constitucional, que “sem desgarrar-se das categorias do Direito e das possibilidades e limites dos textos normativos, ultrapassa a dimensão puramente positivista da filosofia jurídica, para assimilar argumentos da filosofia moral e da filosofia política. Ideias como interpretação evolutiva, leitura moral da Constituição e interpretação pragmática inserem-se nessa ordem de considerações”¹⁸⁸.

Pondera uma breve advertência que a interpretação constitucional não impõe a colocação principiológica ou de valores como superiores às regras textuais, longe disso, apenas que o olhar para o texto constitucional deve considerar sua construção, a vontade do povo (poder de sufrágio) e do constituinte originário para, assim, adequar ou encontrar a melhor interpretação.

¹⁸⁶ KIMURA, Alexandre Issa. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. *Revista Jurídica “9 de Julho”*, São Paulo, n. 2, p. 159-181, 2003. p. 3.

¹⁸⁷ *Ibidem*. p. 4-5.

¹⁸⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 166.

Tal cuidado é necessário para não deixar de forma livre e arbitrária para o intérprete, essa preocupação foi bem pontuada pelo Pedro Henrique Nogueira, citando Freddie Diddier Jr, “Sabe-se, porém, que, ultimamente, ainda mais com a incorporação das cláusulas gerais e a utilização dos princípios jurídicos como fonte primária de aplicação do direito, acentuou-se o caráter criativo da jurisdição”¹⁸⁹.

4.3 *Backlash* ou instrumento de garantia de autonomia

O fenômeno do *backlash*, entendido como a reação negativa e intensa contra mudanças ou políticas específicas, tem se manifestado de maneira peculiar no contexto do poder legislativo brasileiro. Uma das formas mais notáveis dessa reação é o uso frequente de emendas constitucionais, que visam, muitas vezes, esquivar-se do controle exercido pelo poder judiciário. Este artigo explora como o legislativo brasileiro utiliza essas emendas como uma estratégia de *backlash*, analisando os fatores que contribuem para essa prática e suas implicações para a democracia no Brasil.

Alexandre de Freitas Carpenedo, explica que o *backlash* seja, de fato, “uma reação seja de cunho progressista, como resposta à decisão dita “conservadora”. A história do constitucionalismo estadunidense tem demonstrado isso.”, contudo, pondera que, internamente, “o que se tem visto no direito brasileiro é que, na prática, o efeito *backlash* tem surgido como resposta de parcela conservadora da sociedade e do Poder Legislativo a decisões ditas “progressistas” por parte dos Tribunais”¹⁹⁰.

O professor George Marmelstein, portanto defende que “O *backlash* é uma reação adversa não-desejada à atuação judicial. Para ser mais preciso, é, literalmente, um contra-ataque político ao resultado de uma deliberação judicial.”¹⁹¹, visto que “Toda decisão judicial gera algum nível de insatisfação popular, sendo natural que ocorram reações sociais e políticas às soluções mais polêmicas, possibilitando o surgimento de uma mobilização organizada para alterar o entendimento adotado.”¹⁹².

¹⁸⁹ DIDDIER JR (2008, p. 68) *apud* NOGUEIRA, Pedro Henrique. Os limites linguísticos-legislativos da discricionariedade judicial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n 181, 2009. p. 8.

¹⁹⁰ CARPENEDO, Alexandre de Freitas. O efeito *backlash* do Poder Legislativo como resposta ao ativismo judicial: Situações Paradigma do direito brasileiro. **E-legis**, Brasília, n. 37, p. 378-393, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/661/1075>. Acesso em: 02 ago. 2024.

¹⁹¹ MARMELSTEIN, George. O efeito *backlash* Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. **CJF**. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

¹⁹² MARMELSTEIN, George. O efeito *backlash* Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. **CJF**. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

O Brasil adota uma Constituição rígida, promulgada em 1988, que requer um processo legislativo rigoroso para sua alteração. No entanto, ao longo dos anos, o Congresso Nacional tem recorrido a emendas constitucionais como um mecanismo para modificar aspectos fundamentais da legislação e, assim, evitar a intervenção do STF. Esse movimento pode ser interpretado como uma forma de *backlash*, onde o legislativo reage às decisões judiciais que considera desfavoráveis ou intrusivas.

Tal situação não é um fato isolado, trata-se, a bem da verdade, de um comportamento legislativo facilmente observado.

É interessante observar que, em 2022, foi o ano que tivemos maior número de Emendas Constitucionais aprovadas, foram 14, as quais não seguiram uma temática única, demonstrando, assim, que o Poder Legislativo encontrou na “constitucionalização” das normas uma forma de dificultar a revisão pelo Poder Judiciário¹⁹³.

Tal situação é aberta pela forma, contrária a intenção do constituinte originário, de interpretar o texto constitucional. Regis Fernandes Oliveira questiona tal prática “para que constitucionalizar o que já está na lei? Isso melhora o controle Judicial? em nada. Tanto se realiza o controle procedimental interno legislativo como judicialmente.”¹⁹⁴, na verdade, a intenção é dificultar o controle judicial.

Luis Warat, em sua obra “O direito e sua linguagem”, tratou tanto da epistemologia jurídica quanto política e demonstrou que o “poder-desejo” é o condutor social e, não diferente, quanto ao Poder Legislativo:

O universo das significações de uma dada sociedade, se “dialeto” ou “idioma social”, que constitui o instituído (conjunto de formações discursivas e extra-discursivas, mitos, ficções, pensamentos, sentimentos, representações), encontram na mecânica do “poder-desejo” o elemento determinante de sua configuração social.¹⁹⁵

Com isso para Warat pensa que o Poder Legislativo age de igual forma que a sociedade o “projeto de semiologia política, para a autonomia individual e coletiva, precisa ser simultaneamente uma “semiologia crítica do poder” e uma “semiologia do desejo”¹⁹⁶.

Tais signos não podem ser confundidos com os impulsos individuais dos representantes da sociedade no Poder Legislativo, a representação advém da sociedade, através do sufrágio,

¹⁹³ Ano de 2022 tem número recorde de emendas constitucionais. **Migalhas**, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/379206/ano-de-2022-tem-numero-recorde-de-emendas-constitucionais>. Acesso em: 02 ago. 2024.

¹⁹⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 717.

¹⁹⁵ WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2000. p. 110.

¹⁹⁶ *Ibidem*. p. 115.

inclusive Warat pontuou que é “impossível falar do Direito sem a referência a instituição imaginária da sociedade”¹⁹⁷.

Algumas premissas são evidentes: o Brasil possui uma Constituição rígida; é possível alterar a Constituição Federal; a interpretação possui método e regras; a interpretação constitucional deve ser limitada e contextualizada.

Alexandre de Moraes já trouxe em sua obra que a “interpretação constitucional pode ser classificada, tradicionalmente, segundo a fonte de onde emana em: autêntica, jurisprudencial ou doutrinária”¹⁹⁸. Neste sentido, temos a identificação de quem são os intérpretes sendo o Poder Legislativo (autêntica), Poder Judiciário (jurisprudencial) e demais operadores do Direito (doutrinária).

Não há divergência quanto aos intérpretes, por isso, faz-se necessário admitir que o Poder Legislativo (poder constituinte derivado) é um dos que, dentro de suas funções, deve interpretar o texto constitucional, claro, seguindo os parâmetros (cânones, métodos e valores) já citados.

O artigo 60 da Constituição Federal estabeleceu as regras para emendar o texto constitucional, mais especificamente, no parágrafo segundo, definindo que “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”.

O Poder Legislativo realizando uma interpretação meramente gramatical passou a interpretar a norma constitucional sem considerar os reais motivos impostos pelo procedimento mais dificultoso, nem, tampouco, a função estrutural e política da Constituição Federal.

É notório que no sistema normativo brasileiro o Poder Judiciário é quem possui a última interpretação na divergência normativa, em suma, é quem profere a última decisão quanto à lei, inclusive se o texto normativo foi, ou não, recepcionado pela Constituição Federal. De igual forma, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário não são impeditivas da atuação do Poder Legislativo, que pode editar normas em sentido contrário a jurisprudências já sedimentadas.

Na visão de George Marmelstein a “cada caso polêmico enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, tenta-se, na via política, aprovar medidas legislativas contrárias ao posicionamento judicial.”¹⁹⁹.

¹⁹⁷ WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2000. p. 119.

¹⁹⁸ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 107.

¹⁹⁹ MARMELSTEIN, George. O efeito *backlash* Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. **CJF**. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdiacao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

Seguindo essa linha de raciocínio, começa-se a observar que o Poder Legislativo, para fugir da revisão do Poder Judiciário tem buscado o instituto da emenda constitucional para editar novas normas e, assim, diminuir as possibilidades de inconstitucionalidade delas.

Em dezembro de 2022 já existiam 140 (cento e quarenta) emendas constitucionais, sendo 128 (cento e vinte e oito) regulares, 6 (seis) introduzidas pela revisão de 1994 e 6 (seis) tratados internacionais que foram recepcionados pela carta magna de 1988. Para uma Constituição Federal rígida trata-se de um elevado número de emendas, mas a análise tende a demonstrar uma tendência perigosa e preocupante, já que no ano legislativo de 2022 foram aprovadas quatorze emendas constitucionais, em 2021 o número já diminuiu para seis e em 2020 para apenas três emendas constitucionais.

As emendas constitucionais por serem textos inseridos diretamente na Constituição Federal gozam de presunção de constitucionalidade o que denota um limite maior do Poder Judiciário em revisá-lo, pois, via de regra, seria a intenção do legislador exposto no texto constitucional.

Contudo, como vem sendo demonstrado, quando se fala em alterar o texto constitucional e interpretar suas normas as regras e o mais valia do texto, deve ser bem cuidadoso. Vejamos o citado parágrafo segundo do artigo 60 da Constituição Federal, seguindo a ideia da interpretação meramente gramatical, fica evidente que o Poder Legislativo não comete nenhuma irregularidade ao aprovar emenda constitucional no curto prazo de tempo, sem que haja um verdadeiro debate.

Para isso basta que o Congresso Nacional realize as votações em duas sessões distintas, podendo ser, inclusive, no mesmo dia.

Ora, tal prática, numa leitura superficial do texto normativo constitucional já se entende que não coaduna com intenção da norma (ou do agente histórico) que pretendeu qualquer alteração constitucional deve enfrentar um amplo e desgastante debate e votação, o que não ocorre quando as votações são acometidas no mesmo dia, uma na sessão legislativa do dia e a outra na sessão extraordinária (aberta logo após encerrar a sessão ordinária).

Marcelo Schenk Duque, em artigo publicado virtualmente questiona a Constituição Federal ainda ser tratada como rígida, visto a facilidade que o Poder Legislativo vem aprovando emendas ao texto constitucional, destacando que “O Congresso Nacional chegou à proeza de promulgar três emendas constitucionais em um único dia (EC 123, 124 e 125)²⁰⁰”.

²⁰⁰ DUQUE, Marcelo Schenk. 125 emendas constitucionais: ainda possuímos uma Constituição rígida? **Migalhas**, 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica->

Duque afirma, em seu artigo, a importância de as emendas constitucionais serem aprovadas diante de um debate amadurecido e que os curtos espaços nas votações, em razão de manobras regimentais, denotam apenas a pressa e a ausência de um consenso real sobre os textos que editam a Constituição Federal. Inclusive, com muita preocupação, destaca que alterações sistemáticas tendem a permear um processo de “erosão da identidade constitucional de uma nação”²⁰¹.

Esse comportamento acelerado e irrestrito do Poder Legislativo quanto às emendas constitucionais pode trazer um ciclo perigoso para o artigo segundo da Constituição Federal e a respectiva separação dos poderes, visto que vem se observando a busca pela inclusão no texto constitucional como forma de dificultar a revisão legal.

O originalismo que, segundo Streck, “é uma espécie de textualismo, mas no sentido de que o texto deve ser interpretado de acordo com o significado/sentido original pretendido por seus autores. Interpretemos a Constituição de acordo com aquilo que queriam os Pais Fundadores.²⁰²”, reforça a ideia de uma necessária validação da intenção primária do constituinte originário, contudo, o Congresso Nacional vêm exercendo, na verdade, uma interpretação literal, meramente textual, mais vinculada a teoria advinda do textualismo americano, conforme conceitua Streck “a tese interpretativa segundo a qual textos jurídicos devem ser lidos e aplicados com base estrita no significado ordinário das palavras do texto”²⁰³.

As consequências do *backlash* são diversas e complexas. Por um lado, a utilização de emendas constitucionais evita que o controle judicial possa ser visto como uma defesa da soberania legislativa, assegurando que as políticas públicas decididas pelos representantes eleitos sejam implementadas sem interferência externa. Por outro lado, pode enfraquecer o sistema de freios e contrapesos essencial para uma democracia funcional, ao limitar a capacidade do judiciário de revisar e controlar atos legislativos que possam violar direitos constitucionais.

Em termos de estabilidade institucional, a proliferação de emendas constitucionais pode levar a uma Constituição excessivamente modificada, dificultando a sua interpretação e aplicação consistente. Gerando, claro, insegurança jurídica e minando a confiança pública nas instituições democráticas. Além disso, o recurso frequente a emendas como resposta a decisões

[constitucional/370242/125-emendas-constitucionais-ainda-possuimos-uma-constituicao-rigida](https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/senso-incomum-isto-textualismo-originalismo-afinal-interpretar). Acesso em: 13 abr. 2023.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² STRECK, Lenio Luiz. O que é isto — textualismo e originalismo? O que é, afinal, interpretar? *Conjur*, 30 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/senso-incomum-isto-textualismo-originalismo-afinal-interpretar>. Acesso em: 12 abr. 2023.

²⁰³ *Ibidem*.

judiciais cria um ciclo de reatividade, onde o legislativo e o judiciário estão constantemente em conflito, em vez de trabalharem de forma cooperativa e complementar.

Marcelo Duque pondera que “quando se passa a modificar o texto constitucional com uma facilidade cada vez maior, suprimindo o debate democrático, passa-se a adentrar em um terreno perigoso, que considera a Constituição uma mera formalidade”²⁰⁴.

Os Poderes da Federação devem cumprir suas funções sem buscar o interesse pessoal do agente executor, mas em prol do social. A narrativa de emendas à Constituição vem demonstrando uma busca incessante de controle do Poder Legislativo e que, de toda forma, por uma interpretação meramente gramatical, justifica-se dentro de um contexto normativo e legal.

4.4 O processo legislativo das Emendas 113 e 114

É importante analisar o processo legislativo das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114 de 2021 para entender como o Poder Legislativo atuou, em conjunto com o Executivo, para viabilizar a abertura orçamentária e, ainda, dificultar a revisão pelo Poder Judiciário.

Em meados de 2020, o então ministro da economia, Paulo Guedes, lançou diversas entrevistas caracterizando o regime judicial de pagamento de débitos como a indústria dos precatórios e que tal prática iria destruir o Brasil, economicamente, em razão do aumento de R\$ 15 bilhões do governo Dilma para cerca de R\$ 52 bilhões orçados para o ano de 2021²⁰⁵.

A narrativa do então ministro da economia, Paulo Guedes, continuou no mesmo grau de ameaça econômica, passando a comparar os precatórios a um meteoro que ameaçaria o orçamento e o Governo Federal precisaria de um míssil para destruir, como bem pontuou Hugo de Brito Machado Segundo, o instrumento salvador seria uma Emenda Constitucional²⁰⁶.

²⁰⁴ DUQUE, Marcelo Schenk. 125 emendas constitucionais: ainda possuímos uma Constituição rígida? **Migalhas**, 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/370242/125-emendas-constitucionais-ainda-possuimos-uma-constituicao-rigida>. Acesso em: 13 abr. 2023.

²⁰⁵ A declaração do ministro Paulo Guedes, divulgada nos sites de notícia brasileiros, de que a “indústria de precatórios” irá destruir o Brasil. Referia-se ele ao fato de que a estimativa de pagamento de precatórios alcançava, no ano de 2012, a expressiva cifra de R\$ 52 bilhões. ADAMS, Luís Inácio. Sobre a ‘indústria de precatórios’. **Conjur**, 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/publico-privado-industria-precatorios/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

²⁰⁶ O ministro Paulo Guedes afirmou, há poucos dias, ter sido surpreendido por um meteoro vindo de outros Poderes, que estaria a ameaçar o orçamento. Ainda segundo sua declaração, seria preciso lançar um míssil para detê-lo. Referia-se à necessidade de a União honrar o pagamento de precatórios, cujo montante, para 2022, será superior ao de 2021. A diferença, para mais, seria o meteoro, a ser detido por uma emenda constitucional destinada a permitir seu pagamento em condições mais brandas e prazos mais elásticos. SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Um meteoro ameaça o Estado de Direito. **Conjur**, 11 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-11/consultor-tributario-meteoro-ameaca-estado-direito/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

A enfática narrativa voltou ao discurso após o prazo constitucional de 01 de julho, que estava previsto no art. 100 da Constituição Federal, antes das alterações das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114, quando Paulo Guedes recebeu a informação que o orçamento de 2022 era 60% maior que o de 2021, ou seja, cerca de R\$ 89 bilhões²⁰⁷.

Conforme narrou Hugo de Brito, o tom ameaçador continuou, ao afirmar “que os compromissos relacionados ao bolsa família seriam comprometidos caso tal pagamento não fosse postergado. Uma moratória no pagamento de débitos reconhecidos judicialmente, portanto, seria condição para a manutenção do importante programa social”²⁰⁸.

Passa então, o Governo Federal, a buscar formas de viabilizar a redução orçamentária dos precatórios, bem como a dilação do prazo para pagamento dos chamados precatórios.

Em 10 de agosto de 2021 o Poder Executivo Federal apresentou a Proposta de Emenda Constitucional n.º 23, após célere tramitação interna, a Câmara dos Deputados iniciou a votação em 03 de novembro de 2021, com aprovação em primeiro turno e foi concluída no dia 09 de novembro de 2021, em segundo turno.

Já no Senado Federal, a tramitação foi bem mais célere, existiam pontos de divergência no texto aprovado na Câmara dos Deputados e, para acelerar, a PEC n.º 23/2021 foi dividida em duas, surgindo, portanto, a PEC n.º 46/2021. Com isso, o Senado Federal concluiu, já no dia 02 de dezembro de 2021, o julgamento dos dois turnos exigidos pela Constituição Federal e aprovou o texto que se tornaria a Emenda Constitucional n.º 113/2021.

Com isso, a PEC n.º 46/2021, desmembrada da PEC n.º 23/2021, seguiu, já aprovada em dois turnos pelo Senado Federal, para votação na Câmara dos Deputados, que iniciou a votação em primeiro turno dia 14 de dezembro de 2021 e finalizou a votação em segundo turno no dia seguinte, 15 de dezembro de 2021. Foi promulgada, em menos de 6 meses, duas emendas constitucionais.

Ambas as propostas foram sancionadas e tiveram sua vigência imediata, atingindo, inclusive, os precatórios que foram inscritos no ano de 2021 e tinham seu pagamento garantido para o exercício financeiro de 2022

²⁰⁷ “Há poucos dias, Guedes foi informado pelo Judiciário de que a conta em 2022 será de R\$ 89 bilhões – um valor 64% maior que os R\$ 54 bilhões que estão sendo pagos em 2021. Esse novo valor terá de ser incluído, já este ano, na proposta orçamentária do ano que vem”. FLOR, Ana. Conta de R\$ 89 bilhões em precatórios para 2022 é ‘meteoro’ citado por Paulo Guedes. **Globo Economia**, 30 de julho de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2021/07/30/conta-de-r-89-bilhoes-em-precatórios-para-2022-e-meteoro-citado-por-paulo-guedes.ghtml>. Acesso em: 02 ago. 2024

²⁰⁸ SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Um meteoro ameaça o Estado de Direito. **Conjur**, 11 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-11/consultor-tributario-meteoro-ameaca-estado-direito/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

As votações foram extremamente céleres, prejudicando os estudos e debates que o constituinte originário instituiu para alteração da Constituição Federal pelo constituinte derivado. Nesse ponto, o professor Hugo de Brito Machado, deixou claro que “O meteoro, portanto, não é figura apropriada aos precatórios, mas à pretensão de não os pagar, que ameaça a própria ideia de Estado de Direito”²⁰⁹, percebe-se, exatamente, tal fato ao analisar a forma rápida, como um meteoro, que o processo legislativo ocorreu, com desrespeito a própria Carta Magna.

Inclusive, Hugo de Brito fez questão de destacar que a moratória dos precatórios não é assunto recente, tudo bem que em outro contexto, para tentar salvar a péssima gestão dos Estados e Municípios no pagamento dos débitos judiciais, surgindo na Emenda Constitucional n.º 30/2000, que foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.356. O que não envergonhou o Poder Legislativo ao aprovar nova moratória dos precatórios na EC 62/2009 que, novamente, foi julgada inconstitucional pela ADI 4.425²¹⁰.

4.5 A inconstitucionalidade de normas constitucionais

O Poder Constituinte deixou evidente, portanto, a supremacia e a suprallegalidade que goza a Carta Magna e que é, então, a lei mais importante do ordenamento jurídico brasileiro²¹¹. O controle de constitucionalidade é um princípio fundamental no sistema jurídico brasileiro, garantindo que as leis e atos normativos estejam em conformidade com a Constituição Federal de 1988, sendo essencial para assegurar a supremacia da Constituição e manter a harmonia e a estabilidade do ordenamento jurídico do país, incluindo, desta forma, normas constitucionais advindas do Poder Constituinte derivado.

Como o trabalho visa, exclusivamente, a análise constitucional de norma constitucional, não tratarei das distinções entre controle concentrado ou difuso, limitando, portanto, ao regulado pelo artigo 102 da Constituição Federal²¹², no capítulo que trata do Supremo Tribunal Federal e suas competências.

²⁰⁹ SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Um meteoro ameaça o Estado de Direito. **Conjur**, 11 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-11/consultor-tributario-meteoro-ameaca-estado-direito/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

²¹⁰ SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Um meteoro ameaça o Estado de Direito. **Conjur**, 11 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-11/consultor-tributario-meteoro-ameaca-estado-direito/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

²¹¹ AGRA, Walber de Moura. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 487.

²¹² Art. 102. (...) a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

Neste ponto, trata-se do controle concentrado, perante o STF e é aplicável a algumas ações específicas, tais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

O controle de constitucionalidade visa garantir a supremacia da Carta Magna e, de igual forma, as bases constitucionais instituídas pelo Poder Constituinte Originário, é tanto que o controle de constitucionalidade preventivo, exclusividade do Poder Legislativo, abre exceção ao Poder Judiciário quando há tramitação de uma proposta de emenda constitucional que visa retirar alguma cláusula pétrea do sistema²¹³.

A grande questão, na Constituição Brasileira, que tem característica rígida²¹⁴, ou seja, possui um rito mais complexo para ser emendada, é possível o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, pontuou Agra, “Ressalte-se que já se encontra plenamente pacificado pelo Supremo Tribunal Federal que o controle de constitucionalidade pode incidir sobre emendas constitucionais”²¹⁵.

Moraes defende que “o STF deve garantir a supremacia dos princípios, direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também parte da legitimação do próprio Estado”²¹⁶.

O controle de constitucionalidade pelo STF de normas constitucionais oriundas do Poder Derivado é de grande relevância para a manutenção da harmonia e da supremacia da Constituição Federal no sistema jurídico brasileiro. É importante compreender que normas constitucionais oriundas do Poder Derivado são aquelas que resultam do processo legislativo de emenda à Constituição, regulamentando ou complementando dispositivos já existentes na Constituição, sem modificar seus princípios fundamentais. Através das emendas constitucionais, é possível atualizar e adaptar a Constituição a novas realidades e necessidades sociais, mantendo-a como a lei máxima do país.

O professor Regis de Oliveira Fernandes pontua:

ressaltar que mesmo as emendas à Constituição Federal não estão excluídas da possibilidade de virem a constituir objeto de controle, abstrato ou concreto, de

²¹³ “Entretanto, a única ocasião em que o Poder Judiciário pode exercer o controle preventivo, de feição jurídica, ocorre quando há o trâmite de um projeto de emenda constitucional (PEC), que flagrantemente tente abolir as cláusulas pétreas (art. 60, *caput*, da CF). AGRA, Walber de Moura. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 500.

²¹⁴ “A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal”. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 45.

²¹⁵ AGRA, Walber de Moura. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 503.

²¹⁶ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 1474.

constitucionalidade. O Congresso Nacional, no desempenho de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário²¹⁷

Mesmo seguindo o rito constitucional de emendar a Constituição, precisa estar alinhado com os princípios e demais regras já previstas na Carta Magna, por isso, o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal é necessário, para quando alguma norma criada por emenda constitucional viole princípios fundamentais da Constituição, o STF pode declará-la inconstitucional, invalidando-a.

No surgimento de nova emenda constitucional, havendo suspeitas de incompatibilidade normativa e constitucional, o Supremo Tribunal Federal deve buscar equilibrar a estabilidade e a flexibilidade da Constituição, garantindo uma norma duradoura, mas também apta a se adaptar às transformações sociais e às necessidades da sociedade brasileira.

No julgamento de inconstitucionalidade de normas constitucionais, o Supremo Tribunal Federal deve analisar a intenção legislativa do Poder Constituinte Originário, buscando a real intenção da norma constitucional, seguindo as regras de interpretação e valendo-se dos princípios constitucionais para manter o equilíbrio e a supremacia real no julgamento de inconstitucionalidade.

Neste contexto, Oliveira pontuou que “no exercício do poder constituinte derivado pode ocorrer que formal e materialmente possam sobrevir normas inconstitucionais, por contrariarem o que está contido como pético no texto originário”²¹⁸.

A compreensão do propósito e do contexto histórico da formação da constituição em seu surgimento permite entender o verdadeiro significado na interpretação do texto legal, neste sentido, o Supremo Tribunal Federal utiliza-se da interpretação autêntica (ou histórica, buscando a intenção do constituinte originário para evitar distorções interpretativas), estabilidade da Constituição (as emendas constitucionais não podem trazer divergências com as normas existentes), respeito à vontade democrática (a intenção do constituinte trata-se da vontade do povo, exercida no poder do voto e no sistema legislativo representativo), mutação constitucional face o texto multi-interpretativo (para evitar interpretações diversas e distintas em razão de alterações sociais, precisa atentar para a vontade originária) e respeito às cláusulas pétreas (pilares constitucionais invioláveis, mesmo por emendas constitucionais).

A análise da intenção do constituinte originário não pode ser utilizada como um argumento absoluto e imutável em todos os casos de controle de constitucionalidade. A

²¹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 882.

²¹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 864.

Constituição é um documento complexo, e sua interpretação também deve levar em conta outros princípios e valores, como a evolução dos direitos humanos, a realidade social e as demandas contemporâneas.

Com relação às Emendas Constitucionais n.º 113 e 114, não restam dúvidas, o constituinte derivado não respeitou os termos e intenções do constituinte originário, trazendo normas que ferem os preceitos originais e que respeitam a premissa constitucional, por ausência de planejamento orçamentário, desrespeito a intenção do constituinte originário ao permitir o postergamento de pagamento de créditos judiciais, ao direito de propriedade e o acesso à justiça.

O que se defende é que a análise da intenção do constituinte originário deve ser realizada de maneira equilibrada, combinando-se a compreensão do contexto histórico com a necessidade de interpretar a Constituição de forma dinâmica e sensível às transformações sociais, garantindo assim a sua efetividade e atualidade.

5 O JULGAMENTO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113 E 114 NO STF

5.1 ADIN 7.064

Com a aprovação das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114 de 2021, pela forma e alterações normativas, estudar sua constitucionalidade faz-se necessário, partindo, sempre, quais são os limites do poder constituinte derivado, a possibilidade de o Poder Judiciário rever as normas introduzidas diretamente na Constituição Federal ou na ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a utilização demasiada do sistema de emendas constitucionais.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal foi instigado, já em janeiro de 2022 - as Emendas Constitucionais foram aprovadas em dezembro de 2021, tendo como autores principais, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), mas acompanhado por diversos outros institutos, a analisar a constitucionalidade das normas introduzidas pelo texto das EC n.º 113 e 114, com alegação que houve violação constitucional formal e material, inobservando vários princípios constitucionais, como o devido processo legislativo, o princípio da separação dos poderes, o direito de propriedade e a isonomia. As normas introduzidas, segundo os autores da ADI, não apenas desonram o regular processo legislativo, mas também ignoram o núcleo imutável da Constituição de 1988, afetando direitos adquiridos e a coisa julgada, conforme disposto no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição.

Trazendo, em seu objeto, o questionamento da constitucionalidade na interpretação dada ao Novo Regime Fiscal, da EC n.º 95/2016, pois o Congresso Nacional ao aprovar as Emendas Constitucional n.º 113 e 114 correlacionaram para “incluir, entre os “limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo”, os recursos necessários ao adimplemento de dívida que, por sua natureza e razão de existir, não é passível de submissão a qualquer espécie de limite financeiro, dada a sua equiparação à dívida pública mobiliária”²¹⁹.

²¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF**. Direito constitucional e financeiro - precatórios - emendas constitucionais 113 e 114/2021 - inconstitucionalidade formal - inexistência - regime de pagamento via precatório - cláusulas de isonomia e segurança jurídica - controle de constitucionalidade das emendas à constituição - judicial review do mérito das emendas constitucionais - possibilidade - teto para pagamento dos precatórios em cada exercício - art. 107-a do ADCT - constitucionalidade apenas para o exercício de 2022 - pandemia - cotejo entre direito à saúde e assistência social e a garantia da segurança jurídica ao credor do estado - declaração de que as despesas com precatórios sejam escrituradas como dívida consolidada - impossibilidade - judicial restraint - efeitos sobre o novo arcabouço fiscal - afastamento - encontro de contas - inconstitucionalidade nos termos em que formulado - utilização da Selic como índice unificado de atualização dos precatórios - praticabilidade - possibilidade - alteração da data limite para inclusão do requisitório no orçamento do exercício seguinte - constitucionalidade - compatibilidade com a LDO - inexistência de violação à irretroatividade - precatório - procedimento administrativo e judicial - ação direta julgada parcialmente procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773551133>. Acesso em: 13 mai. 2024. p. 3.

O primeiro ponto tratado abordado na alegação de inconstitucionalidade é com relação a vícios formais no processo legislativo, como dito anteriormente, as emendas constitucionais n.º 113 e 114 tiveram origem, verdadeiramente, no PEC n.º 23/2021. Contudo, durante a votação no Senado Federal, após aprovação pela Câmara dos Deputados, houve discordância em alguns pontos e acompanhou-se um verdadeiro balcão de negociações para alinhar os termos dos pontos divergentes.

Diante da urgência e cobrança do Poder Executivo para aprovar a Emenda que viabiliza a abertura no orçamento do ano subsequente, a conclusão por ambas as casas do Congresso Nacional para lidar com a divergência foi de fatiar a PEC n.º 23/2021, aprovando as normas em que havia concordância de ambas as casas e criar uma nova Proposta de Emenda Constitucional (no caso a PEC n.º 46/2021).

Assim, por já ter sido votado pela Câmara dos Deputados, a PEC n.º 23 foi aprovada e transformada na EC n.º 113/2021, enquanto a divergência seguiu do Senado Federal para a Câmara dos Deputados como PEC n.º 46/2021, sendo, rapidamente, aprovada e convertida em EC n.º 114/2021.

O desrespeito ao processo legislativo e, sendo reconhecida, afeta a integralidade das Emendas Constitucionais. Não há lisura quando fatiou a PEC n.º 23/2021 para acelerar a aprovação e para adequar o entendimento com a Câmara dos Deputados. Tal pedido surgiu em razão do chamado fatiamento da PEC n.º 23 que, com isso, surgiu, a PEC n.º 46, assim explica:

Os trechos da PEC 23/2021 que, por sua vez, sofreram alteração no Senado foram “reautuados” sob a PEC 46/2021, de iniciativa do Senado, e encaminhados à Câmara dos Deputados. A PEC 46/2021 foi então apensada à PEC 176/2021, que já havia tramitado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissões Especiais, a fim de permitir sua imediata apreciação pelo Plenário da Câmara. Apreciada pela Câmara, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional n.º 114/2021 em 16/12/2021; a segunda “fatia” da PEC dos Precatórios.²²⁰

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF**. Direito constitucional e financeiro - precatórios - emendas constitucionais 113 e 114/2021 - inconstitucionalidade formal - inexistência - regime de pagamento via precatório - cláusulas de isonomia e segurança jurídica - controle de constitucionalidade das emendas à constituição - judicial review do mérito das emendas constitucionais - possibilidade - teto para pagamento dos precatórios em cada exercício - art. 107-a do ADCT - constitucionalidade apenas para o exercício de 2022 - pandemia - cotejo entre direito à saúde e assistência social e a garantia da segurança jurídica ao credor do estado - declaração de que as despesas com precatórios sejam escrituradas como dívida consolidada - impossibilidade - judicial restraint - efeitos sobre o novo arcabouço fiscal - afastamento - encontro de contas - inconstitucionalidade nos termos em que formulado - utilização da Selic como índice unificado de atualização dos precatórios - praticabilidade - possibilidade - alteração da data limite para inclusão do requisitório no orçamento do exercício seguinte - constitucionalidade - compatibilidade com a LDO - inexistência de violação à irretroatividade - precatório - procedimento administrativo e judicial - ação direta julgada parcialmente procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773551133>. Acesso em: 13 mai. 2024. p. 12.

A adoção de um procedimento legislativo adaptado, sem seguir as normas constitucionais, para facilitar ou viabilizar sua aprovação em tempo célere no congresso nacional viola a intenção do constituinte originário que, apesar de permitir a reforma, exigiu que houvesse intenso debate e análise dos artigos alterados, neste ponto, foi defendido que “ao se promulgar apenas a parte do texto em que houve comum acordo entre as Casas do Congresso antes de se oportunizar à Casa Revisora a apreciação da totalidade da emenda, subverte-se a exigência constitucional de aprovação pelas duas Casas”²²¹, inobservando o artigo 60, § 2º da Constituição Federal²²².

A ADI n.º 7.064 questionou a constitucionalidade tanto de artigos da EC n.º 113 quanto da 114, neste sentido, com relação a primeira, questionou-se a constitucionalidade dos: (i) art. 1º, que alterou o §9º do art. 100 da Constituição Federal, pois reintroduziu a compensação automática de débitos inscritos na dívida ativa com precatórios futuros; (ii) o art. 2º, que alterou o §5º do art. 101 do ADCT, viabilizando o Poder Executivo obter empréstimos fora do limite orçamentário; (iii) o art. 3º, que introduziu a taxa Selic como indexador de correção monetária; e (iv) o art. 5º, que garantia a vigência da referida emendas nos precatórios inscritos anteriores, mas que estavam previstos no orçamento do ano subsequente, no caso, 2022.

Com relação a EC n.º 114/2021, o objeto da ADI foram: (i) art. 107-A, que estabeleceu o teto orçamentário para pagamento dos precatórios; (ii) o art. 1º, que alterou o §5º do art. 100 da CF, que reduziu o prazo para inscrição dos requisitórios de precatório de 01 de julho para 02 de abril; (iii) o art. 6º, que cria a comissão para examinar as causas e origens dos aumentos de precatórios; e (iv) o art. 8º, que estabeleceu vigência imediata a nova data limite para inscrição do precatório, 02 de abril.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF**. Direito constitucional e financeiro - precatórios - emendas constitucionais 113 e 114/2021 - inconstitucionalidade formal - inexistência - regime de pagamento via precatório - cláusulas de isonomia e segurança jurídica - controle de constitucionalidade das emendas à constituição - judicial review do mérito das emendas constitucionais - possibilidade - teto para pagamento dos precatórios em cada exercício - art. 107-a do ADCT - constitucionalidade apenas para o exercício de 2022 - pandemia - cotejo entre direito à saúde e assistência social e a garantia da segurança jurídica ao credor do estado - declaração de que as despesas com precatórios sejam escrituradas como dívida consolidada - impossibilidade - judicial restraint - efeitos sobre o novo arcabouço fiscal - afastamento - encontro de contas - inconstitucionalidade nos termos em que formulado - utilização da Selic como índice unificado de atualização dos precatórios - praticabilidade - possibilidade - alteração da data limite para inclusão do requisitório no orçamento do exercício seguinte - constitucionalidade - compatibilidade com a LDO - inexistência de violação à irretroatividade - precatório - procedimento administrativo e judicial - ação direta julgada parcialmente procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773551133>. Acesso em: 13 mai. 2024. p. 13.

²²² Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 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. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

Nesses pontos, os autores da ADI apontaram diversos artigos e princípios constitucionais para demonstrar a violação:

afronta o Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF), o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), o direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII, CF), o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), o direito à tutela jurisdicional efetiva e razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, CF), o princípio da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI, CF), o respeito à coisa julgada e ao direito adquirido (art. 5º, inciso XXXVI, CF) e, por fim, o princípio da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas (art. 37, caput, CF).²²³

Um ponto interessante, que atenta para um claro movimento de *backlash* do Poder Legislativo, é a introdução do artigo 1º, que deu nova redação ao §9º do art. 100 da CF, e introduziu a compensação do precatório de débitos inscritos na dívida ativa e do art. 3º, que alterou o indexador de correção monetária para a taxa Selic, ambos da EC n.º 113, mas que foram objeto de discussão nas ADIN 4.357 e 4.425.

No caso da viabilidade de compensação, exatamente da mesma forma que inserida pela EC n.º 62/2009, com relação ao indexador de correção monetária, pelo STF ter discutido a necessidade da manutenção do chamado poder de compra:

INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA.

(...)

4. O regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cãnone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput).²²⁴

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF**. Direito constitucional e financeiro - precatórios - emendas constitucionais 113 e 114/2021 - inconstitucionalidade formal - inexistência - regime de pagamento via precatório - cláusulas de isonomia e segurança jurídica - controle de constitucionalidade das emendas à constituição - judicial review do mérito das emendas constitucionais - possibilidade - teto para pagamento dos precatórios em cada exercício - art. 107-a do ADCT - constitucionalidade apenas para o exercício de 2022 - pandemia - cotejo entre direito à saúde e assistência social e a garantia da segurança jurídica ao credor do estado - declaração de que as despesas com precatórios sejam escrituradas como dívida consolidada - impossibilidade - judicial restraint - efeitos sobre o novo arcabouço fiscal - afastamento - encontro de contas - inconstitucionalidade nos termos em que formulado - utilização da Selic como índice unificado de atualização dos precatórios - praticabilidade - possibilidade - alteração da data limite para inclusão do requisitório no orçamento do exercício seguinte - constitucionalidade - compatibilidade com a LDO - inexistência de violação à irretroatividade - precatório - procedimento administrativo e judicial - ação direta julgada parcialmente procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773551133>. Acesso em: 13 mai. 2024. p. 8.

²²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.357/DF**. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Emenda constitucional nº 62/2009. Regime de juros moratórios em relações jurídicas não tributárias. Suposta omissão quanto ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Tentativa de rediscussão do mérito. Impossibilidade. Alegação de omissão quanto aos juros compensatórios. Impugnação não apresentada na postulação inicial. Ausência de vício no acórdão embargado. Eficácia retroativa do julgado. Omissão inexistente. Critério de correção monetária de precatórios não sujeitos ao regime especial. Alegada omissão. Não ocorrência. Aplicabilidade do IPCA-e a partir de 25 de março de 2015 a

Por se tratar de uma adequação meramente linguística de reintroduzir norma já declarada inconstitucional, além dos argumentos expressos no julgamento da ADI 4.357, defende que a EC n.º 113 violou “os limites materiais do poder reformador com tendência a abolir direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, inciso IV, CRFB), tem-se impositiva a declaração de inconstitucionalidade sobre o § 9º do art. 100 da CRFB”²²⁵.

Todos os objetos da ADI 7.064 foram devidamente fundamentados em ofensa a alguma norma constitucional, princípio constitucional ou desrespeito a intenção do constituinte originário.

5.1.1 O cenário do julgamento da ADI 7.064 (EC 113 e 114)

Antes de analisar o julgamento e trazer os pontos ofertados pelo Supremo Tribunal Federal é de tamanha relevância enfatizar e demonstrar que a conduta da Advocacia Geral da União comprova a confusão normativa que vem sendo provocada pelo Poder Legislativo, no presente caso, em alinhamento com o Poder Executivo.

Em um primeiro momento, a AGU apresentou a contestação tentando defender a constitucionalidade integral das EC n.º 113 e 114/2021, defendendo que não havia nem vícios materiais nem formal. Contudo, surpreendentemente, no dia 25 de setembro de 2023, foi apresentada manifestação e laudo técnico, concluindo pela “inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, do regime transitório de pagamento de precatórios introduzido pelo artigo 2º da Emenda Constitucional nº 114/2021 e, por conseguinte, do mecanismo de compensação previsto no §11 do artigo 100 da Lei Maior, introduzida pela EC n.º 113/2021”²²⁶.

Basicamente, reconheceu a AGU que o dispositivo, por ora constitucional, que limita o pagamento dos precatórios ao teto de gasto seria inconstitucional e requereu que o Supremo Tribunal Federal declarasse tal ponto.

A postura da advocacia da União parte da mudança de governo e da pressão do Ministro da Economia em resolver o estoque de precatórios, as tratativas foram realizadas “O Supremo

todos os requisitos. Embargos de declaração rejeitados. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur388349/false>. Acesso em: 26 mar. 2024.

²²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Petição Inicial**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 29 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758887546&prcID=6330822>. Acesso em: 13 mai. 2024. p. 18.

²²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Petição**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 25 de setembro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=771157383&prcID=6330822>. Acesso em: 13 mai. 2024. p. 21.

Tribunal Federal (STF) deverá decidir sobre a antecipação dos precatórios (dívidas reconhecidas definitivamente pela Justiça) até a metade de novembro, disse nesta terça-feira (24) o ministro da Fazenda, Fernando Haddad²²⁷ e precisa que o próprio governo defendesse o julgamento.

Formou-se no período, entre agosto de 2023 e dezembro de 2023 um balcão de reuniões e negócios para alinhar os posicionamentos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judicial e solver a demanda, isso porque, além do Governo Federal defender, veementemente, a necessidade de declaração de inconstitucionalidade do tema, ainda fazia-se necessário, o julgamento ocorrer em 2023 e o congresso liberar a obtenção de empréstimos extraordinários, mediante autorização do Congresso Nacional para quitar os valores já acumulados.

Alinhando-se ao posicionamento político em questão, já havia um alinhamento econômico e jurídico que o postergamento ou mora do pagamento dos precatórios seria prejudicial, tanto para economia interna quanto externa e, ainda, sem amparo legal para ser efetivada.

O professor Hugo de Brito Machado Segundo²²⁸ bateu fortemente nesse assunto, quando analisou a proposta de emenda constitucional, “referida proposta, contudo, é inaceitável, por uma multiplicidade de razões” destacando que “não cabe ao poder público, na condição de réu e devedor de tais quantias, definir se, como e em que termos irá adimpli-las.”. Pois tal conduta não é razoável para estabelecer o que “pretende cumprir em um exercício, deixando os valores que ultrapassarem referido patamar para o ano seguinte, em procedimento que rolará de maneira indefinida a dívida, perpetuando e acentuando o problema”.

Lembrou ainda, professor Hugo que “a matéria não é nova. Já foi submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal pelo menos duas vezes e em ambas as tentativas de mudar o texto constitucional para protelar o pagamento de condenações judiciais foi considerada inconstitucional”²²⁹, ambas introduções efetuadas pelas Emendas Constitucionais n.º 30 e 62.

5.2 Conclusão do julgamento

Com o cenário construído, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7064, que questionava a constitucionalidade das Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº

²²⁷ MÁXIMO, Wellton. Haddad estima solução para precatórios até metade de novembro. **Agência Brasil**, Brasília, 24 de outubro de 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2023-10/haddad-estima-solucao-para-precatorios-ate-metade-de-novembro>. Acesso em: 02 ago. 2024.

²²⁸ SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Quem vota a favor da PEC dos Precatórios sabe que ela é inconstitucional. **Conjur**, 10 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-10/consultor-tributario-quem-vota-favor-pec-precatorios-sabe-ela-inconstitucional/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

²²⁹ *Ibidem*.

114/2021. As emendas que introduziram mudanças significativas no regime de pagamento de precatórios e foram alvo de críticas por supostamente violarem direitos fundamentais e princípios constitucionais conduziu o STF a uma abordagem tanto as questões formais quanto materiais levantados, resultando em uma declaração de parcial procedência da ação.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que as Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº 114/2021 foram aprovadas em meio à crise econômica agravada pela pandemia de COVID-19. O objetivo das emendas era criar um regime especial para o pagamento de precatórios, estabelecendo um teto anual para essas despesas, o que permitiu a liberação de recursos orçamentários para outras áreas, como saúde e assistência social. Contudo, tais mudanças foram conduzidas de forma arbitrária e sacrificando os direitos de credores que possuem títulos judiciais contra a União.

No que tange à inconstitucionalidade formal, em razão do “fatiamento” da proposta de emenda constitucional n.º 23/2021, o Supremo Tribunal Federal ficou-se da discussão e afastou qualquer vício normativo em razão de vedação constitucional quanto a prática legislativa, sem considerar, inclusive, a intenção do legislador²³⁰. Com o posicionamento, o STF evitou adentrar em debates técnicos dos limites do Poder Constituinte Derivado, da atuação em *backlash* e desrespeito a intenção do constituinte originário.

Apesar dos diversos pontos e assuntos tratados na ADI 7.064, o STF entendeu, em sua maioria, pelo reconhecimento da constitucionalidade das EC n.º 113 e 114, limitando-se a julgar inconstitucional apenas alguns dispositivos, a possibilidade de compensar compulsoriamente, o estabelecimento do teto de gasto para o orçamento dos precatórios, a criação do comitê gestor e a obtenção de crédito extraordinário para pagamento de precatórios com deságio.

Quanto a utilização da Taxa Selic como indexador de correção monetária, introduzida pela EC n.º 113/2021 não pode ser correlacionado com a Taxa Referencial, pois possuem natureza jurídica distinta²³¹. De igual sorte, o STF entendeu, no julgamento da ADI 7.064 que, diferente da ADI 4.357 (julgou inconstitucional a utilização da taxa referencial na correção dos

²³⁰ A Constituição Federal não disciplina questões relativas à votação remota de parlamentares; momento da apresentação de emendas ao projeto; cisão e aglutinação de projetos; e tramitação do projeto por comissões temáticas antes da apreciação pelo Plenário de cada Casa do Congresso Nacional. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Despacho**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 1 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363363944&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

²³¹ A Taxa Referencial e a taxa SELIC não são índices idênticos; sequer assemelhados, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a utilização da taxa SELIC para a correção de débitos judiciais na Justiça do Trabalho em substituição à Taxa Referencial é plenamente legítima. *Ibidem*.

precatórios)²³², não afeta a manutenção do poder de compra do crédito originário e traz equilíbrio aos créditos judiciais, pois tal índice já é utilizado nas correções tributárias²³³.

Neste ponto, trata-se de um movimento nacional de uniformização dos parâmetros de correção monetária (seja para iniciativas públicas ou privadas das dívidas civis, tributária, trabalhista) com a aprovação da Lei n.º 14.905/2024 introduziu a Selic como indexador de atualização das dívidas civis da iniciativa privada. O STJ já discutia o assunto e a possibilidade desde 2023, mas o julgamento foi concluído, por 6 a favor e 5 contra, em 2024, pela possibilidade da utilização²³⁴. A grande preocupação com relação a Selic é por ser uma básica de juros definida pelo Banco Central, o que pode trazer um controle governamental ou econômico.

No que tange a redução do prazo para inscrição dos precatórios - de 01 de julho para 02 de abril - o STF entendeu que tal fato traz organização fiscal, financeira e administrativa para que o orçamento seja realizado anualmente²³⁵. Lembrando que, a data de 01 de julho existe desde a Constituição Federal de 1988 e, desde sempre, foi factível para os Poderes envolvidos, organizarem o orçamento de forma célere, contudo, mesmo com o avanço tecnológico e sistemático entender que a redução do prazo é necessária para viabilizar vai no contrassenso social.

As normas declaradas inconstitucionais ou que foram adequadas conforme a Constituição Federal foram *caput* do art. 107-A, incisos II e III, §3º, §5º e §6º do ADCT, o artigo 6º da EC n.º 114/2021, art. 100, §9º, art. 101, §5º, do ADCT e artigo 100, §11, os três últimos introduzidos pela EC n.º 113/2021.

²³² O precedente formado nas ADIs 4425 e 4357, que julgou inconstitucional a aplicação da Taxa Referencial para a atualização dos valores dos precatórios, não ostenta plena aderência ao caso presente, em que o índice em debate é a taxa SELIC. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Despacho**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 1 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363363944&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

²³³ A taxa SELIC, desde 1995, é o índice utilizado para a atualização de valores devidos tanto pela Fazenda quanto pelo contribuinte nas relações jurídico-tributárias e sua legitimidade é reconhecida pela uníssona jurisprudência dos tribunais pátrios, estando sua aplicação pontificada na já vetusta Súmula 199 do Superior Tribunal de Justiça. *Ibidem*.

²³⁴ A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) concluiu nesta quarta-feira (21) o julgamento que estabeleceu a taxa Selic como índice de correção para todas as dívidas civis e indenizações. PONTES, Felipe. Indenizações e dívidas civis devem ser corrigidas pela Selic. **Agência Brasil**, Brasília, 22 de julho de 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-08/indenizacoes-e-dividas-civis-devem-ser-corrigidas-pela-selic>. Acesso em: 02 ago. 2024

²³⁵ A determinação para que os requisitórios sejam enviados até o dia 02 de abril permite à Administração provisionar os valores que serão despendidos com o pagamento das condenações antes da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme termos dos arts. 165 da CRFB/88 e 35 do ADCT, o que não era possível na sistemática anterior. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Despacho**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 1 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363363944&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

Na introdução da decisão, fundamentando sua decisão, o relator, acompanhado em sua maioria, defendeu que “O exercício do poder constituinte de maneira legítima precisa estar acorde ao pensamento social vigente ao momento em que as alterações constitucionais são processadas. Esta é, em verdade, umas das implicações da teoria dos ‘momentos constitucionais’, desenvolvida por Bruce Ackerman”²³⁶, com base nisso, entende que o Poder Constituinte derivado é legítimo, mas limitado, principalmente ao contexto social e econômico do momento da propositura da demanda.

Por isso, quanto ao *caput* do artigo 107-A da ADCT, que estabeleceu o limite orçamentário para pagamento de precatórios, mesmo entendendo que a postergação do pagamento feriu os direitos individuais dos cidadãos titulares de crédito, o Supremo Tribunal Federal²³⁷ não julgou a sua inconstitucionalidade, contudo, interpretou conforme a Constituição Federal de 1988. Ou seja, naquele momento, em meados de 2021, que a economia ainda se recuperava da grave afetações causadas pela pandemia do coronavírus, a limitação do pagamento para abertura de crédito para programas sociais, objetivando a sustentabilidade daqueles mais afetados, a sociedade²³⁸.

Inclusive, identificou que, neste ponto, o constituinte derivado respeitou bases constitucionais, pois “*in casu*, privilegiou cláusulas constitucionais estabelecidas, especialmente, nos arts. 1º, III, 3º, 5º *caput*, 6º, 194, *caput*, 196, bem como o inciso VI do art. 203”²³⁹.

Contudo, a continuidade da medida violaria demais preceitos constitucionais e, por isso, nesse sentido, julgou inconstitucional os §3º, 5º e 6º do artigo 107-A da ADCT, visto que:

A postergação do pagamento das dívidas de precatórios, que se mostrou medida proporcional e razoável para que o poder público pudesse enfrentar a situação decorrente de uma pandemia mundial em 2022, a partir do exercício de 2023 caracteriza-se como providência fora de esquadro com os princípios de *accountability* que constam do próprio Texto Constitucional. É dizer que a limitação a direitos individuais que inicialmente manifestou-se como um remédio eficaz para combater os distúrbios sociais causados pela COVID-19, neste momento caminha para se tornar

²³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Despacho**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 1 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363363944&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

²³⁷ A postergação do pagamento de valores relativos aos precatórios que excederam o teto fixado em Emenda à Constituição ensejou o sacrifício de direitos individuais do cidadão titular de um crédito em face do poder público, abalando sobremodo a legítima confiança nas instituições violando os efeitos da coisa julgada que foi favorável aos credores. *Ibidem*.

²³⁸ O Supremo Tribunal Federal reconheceu em julgados recentes a legitimidade de medidas concretizadas pelo poder público para atendimento de demandas exigidas pela população para o combate aos efeitos do coronavírus. (ADIs 6357 MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13/05/2020, DJe 20/11/2020, e a ADI 6970, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2022, DJe 29/08/2022). *Ibidem*.

²³⁹ *Ibidem*.

um veneno com possibilidade de prejudicar severamente, em um futuro breve, o pagamento das mesmas despesas com ações sociais anteriormente prestigiadas.²⁴⁰

Com isso, o Supremo Tribunal Federal, em breve resumo, realizou o julgamento de inconstitucionalidade com efeitos *ex nunc*, pois manteve válida a postergação ocorrida em 2022, contudo, determinou que a continuidade violava a Carta Magna e determinou “A quitação do passivo criado pelas Emendas Constitucionais 113 e 114/2021 é medida que se impõe, sob pena de se inviabilizar a atividade da administração pública em um futuro breve”²⁴¹.

Neste ponto, surgiu um problema técnico, jurídico-econômico, para operacionalizar a quitação dos pagamentos dos precatórios, a natureza jurídica da dívida oriunda do acúmulo dos precatórios. O STF enfatizou que a “dívida pública em matéria de Direito Financeiro, é sempre decorrente ou (i) de empréstimos realizados pelo ente público ou (ii) da emissão de títulos”²⁴², contudo, diante do pedido realizado pela Advocacia Geral da União, que os valores para quitar a dívida dos precatórios fossem reclassificados como despesas primárias e dívida consolidada, e da peculiaridade do caso, apesar de não se reconhecer competente para alterar a natureza jurídica autorizou o enquadramento do passivo oriundo das EC n.º 113 e 114 nas excepcionalidades do art. 3º, §2º, da Lei Complementar 200/23²⁴³. Tal exceção é válida para o pagamento dos valores que excederem o teto constitucional entre 2024 e 2026.

No que tange à compensação, incluída no artigo 100, §9º da CF, o Supremo Tribunal Federal foi enfático, é a mesma a abordagem²⁴⁴ dada pela EC n.º 62/2009 e que foram analisadas pelas ADI 4.425 e 4.435, declarando, assim, sua inconstitucionalidade.

Outro ponto declarado inconstitucional foi o art. 6º da EC n.º 114/2021, que criava uma comissão mista para verificar e analisar os maiores geradores de precatórios. Neste contexto, entendeu o STF que há desrespeito à separação dos poderes²⁴⁵ e, conseqüentemente, afronta ao

²⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Despacho**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 1 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363363944&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Os pagamentos relativos ao passivo de precatórios ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 devem ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, tais valores devem ser considerados, exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível a sua classificação para todos os fins financeiros, a critério dos órgãos competentes. *Ibidem*.

²⁴⁴ A redação do art. 100, § 9º, da CRFB, estabelecida pela Emenda 113/2021, apesar de sensivelmente diferente daquela declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 4425 e 4357, contém a mesma essência e não se coaduna com o texto constitucional. *Ibidem*.

²⁴⁵ O estabelecimento de uma comissão de controle externo junto ao Poder Legislativo para avaliação dos precatórios expedidos pelo Poder Judiciário, conforme art. 6º da EC 114/21 destoa do sistema de separação de poderes posto na Constituição Federal. O dispositivo havido da Emenda Constitucional 114/21 subverte a ordem de atribuições, impondo um controle sobre a atividade tanto do Poder Executivo, condenado em demandas judiciais, quanto do Poder Judiciário, que julga o melhor direito e condena o Estado a pagar o cidadão. *Ibidem*

Poder Judiciário, visto que o próprio processo judicial é responsável pela construção e análise desses fatos.

Por fim, a última norma que o STF²⁴⁶ declarou inconstitucional foi a possibilidade de obtenção de empréstimos para pagamento dos precatórios dos credores que aceitarem um deságio de 40% (quarenta por cento), o que gerou uma posição contraditória, por possuir uma fonte de recursos para pagar precatórios com deságio, mas que não pode ser utilizada para os usuais da ordem cronológica.

Deduziu-se dessa norma uma mensagem subliminar que há dinheiro para pagar os precatórios com deságio, mas não há para o pagamento integral.

Com isso, restou, portanto, assim decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

Ação Direta julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE para: (i) dar interpretação conforme a constituição do caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) a declaração de inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do mesmo dispositivo; (iii) a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021; (v) a declaração de inconstitucionalidade do art. 100, § 9º, e do art. 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21; (vi) dar interpretação conforme a Constituição do art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21 para afastar de seu texto a expressão “com auto aplicabilidade para a União”.

Consequentemente: (i) o cumprimento integral da decisão desta Ação Direta insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento; (ii) deferimento do pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT; (iii) autorizada à União a abertura de créditos extraordinários necessários ao pagamento imediato dos precatórios referidos, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, aberta a possibilidade de edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente.²⁴⁷

5.3 Posicionamento do governo após conclusão do julgamento da ADIN 7.064

O julgamento foi finalizado em primeiro de dezembro de 2023, surge a urgência do Governo Federal realizar os trâmites necessários para pagar os valores “estocados” ainda em

²⁴⁶ A contrário senso, para todas as outras formas de quitação, não é possível a contratação específica daquela modalidade de empréstimo. Torna-se possível que sobejem recursos para o pagamento de precatórios sob a forma de acordo com deságio e falta dinheiro para a quitação de débitos na modalidade usual, qual seja, em espécie pela ordem cronológica de apresentação e em respeito às preferências constitucionais. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Despacho**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 1 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363363944&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

²⁴⁷ *Ibidem*.

2023 para evitar a incidência de juros de mora e, principalmente, ter que colocar o valor, cerca de R\$ 93 bilhões, para o orçamento de 2024.

Foi, portanto, editada a medida provisória n.º 1.200/2023 que abriu crédito extraordinário para a quitação dos precatórios, de forma muito clara “o Ministério do Planejamento e Orçamento, o crédito extraordinário previsto na MP 1.200/2023 é destinado ao cumprimento de decisão de 30 de novembro do STF, no âmbito de ações diretas de inconstitucionalidade apresentadas em razão das EC 113 e 114”²⁴⁸.

O próximo passo foi o repasse dos valores para o Poder Judiciário²⁴⁹, através dos presidentes dos Tribunais Regionais Federais operacionalizar o pagamento, com abertura de contas judiciais e liberação dos valores, que depositou os valores ainda no dia 27 de dezembro e disponibilizou o resgate a partir do dia 29 de dezembro²⁵⁰.

O Governo Federal conseguiu cumprir a agenda, iniciada por volta de setembro com as tratativas que buscavam soluções conjuntas, com um julgamento rápido e, pode-se dizer, político pelo STF que viabilizou tanto a aquisição de valores quanto a ilegalidade na mora do pagamento dos débitos judiciais já inscritos em precatórios.

²⁴⁸ Medida provisória possibilita pagamento de R\$ 93,1 bilhões em precatórios. **Agência Senado**, 27 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/27/medida-provisoria-possibilita-pagamento-de-r-93-1-bilhoes-em-precatorios>. Acesso em: 02 ago. 2024.

²⁴⁹ “Governo Federal já depositou judicialmente, em dezembro, R\$ 90,7 bilhões para o pagamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs) em todos os estados e no Distrito Federal. A medida ocorre após o Supremo Tribunal Federal (STF) atender ao pedido da Advocacia-Geral da União (AGU) para regularizar o estoque da dívida”. Governo libera mais de R\$ 90 bilhões para pagamento de precatórios e RPVs do INSS. **Governo Federal**, 28 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/governo-libera-mais-de-r-90-bilhoes-para-pagamento-de-precatorios-e-rpvs-do-inss>. Acesso em: 02 ago. 2024.

²⁵⁰ “O Tribunal Regional Federal da 5ª Região - TRF5 informa que já depositou R\$ 3.742.814.576,72 em precatórios alimentares e comuns retidos em 2022 e 2023. Os valores estarão disponíveis para saque e levantamento dos depósitos a partir do dia 29 de dezembro de 2023 e correspondem ao pagamento de 12.324 precatórios, para 24.363 credores dos estados que compõem a 5ª Região da Justiça Federal”. TRF5 deposita precatórios retidos em 2022 e 2023 após abertura de créditos. **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, 27 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=325268>. Acesso em: 02 ago. 2024.

6 NOTAS CONCLUSIVAS

O presente trabalho buscou analisar as recentes alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n.º 113 e 114 no sistema de precatórios no Brasil, destacando suas implicações para a gestão fiscal do Ente Federativo e para os direitos dos credores. Focando na constitucionalidade das normas introduzidas, possibilidade de revisão pelos órgãos competente e, ainda, a maneira como o Poder Legislativo vem interpretando a Carta Magna.

As alterações elencadas pelas EC n.º 113 e 114/2021 foram significativas, pois alteraram a expectativa de pagamento dos créditos, gerando incertezas nos credores públicos. Inclusive, trouxe alterações procedimentais como a data de inscrição do requisitório e o indexador de correção monetária que afetaram a logística de trabalho dos tribunais e advogados.

Pode-se dizer que, desde a criação da requisição de pequeno valor (que foi extremamente positiva para a sociedade) as inclusões e alterações ocorridas pelas EC n.º 113 e 114/2021 foram as mais significativas, contudo, desta vez, de forma prejudicial para os credores públicos e com diversas irregularidades, formais e materiais, apontadas pela doutrina.

Durante a pesquisa, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da ADI 7.064 que, tinha como objeto, a constitucionalidade das EC n.º 113 e 114/2021, o que trouxe a necessidade de incluir no trabalho a análise deste julgamento.

A pesquisa revelou que, embora as emendas tenham sido introduzidas com o intuito de promover uma maior responsabilidade fiscal e flexibilização no pagamento das dívidas judiciais, também suscitam preocupações significativas em relação à proteção dos direitos dos cidadãos e à segurança jurídica, mostrando-se inconstitucionais.

Há um movimento forte do Poder Legislativo de dificultar a revisão das normas aprovadas, chamado de *backlash*, que consiste na flexibilização da interpretação constitucional e fragilização dos institutos de alteração do texto constitucional, permitindo, assim, que o processo legislativo seja manejado através de negociatas e tramitando na celeridade desejada.

Ainda assim, verificou-se que a inclusão de novidades no texto constitucional não impede a revisão pelos órgãos competente. No caso das Emendas Constitucionais n.º 113 e 114, o Supremo Tribunal Federal fez sua análise e entendeu possuir, parcialmente, a construção de normas tidas como inconstitucionais.

No geral, o Supremo Tribunal Federal concluiu que o caráter de urgência, causado pela pandemia de Covid, permitiria supressão de normas constitucionais, contudo, não de forma permanente, trazendo assim, a inconstitucionalidade dos limites orçamentários para os anos subsequentes à 2022. Manteve-se fiel a seus precedentes, principalmente quanto a possibilidade da compensação de débitos fiscais com os precatórios, mas surpreendeu a manter a legalidade

da Selic como indexador de correção monetária, algo que vem se mostrando a tendência do tribunal da cidadania para uniformizar os parâmetros judiciais de cálculo.

Inclusive, o julgamento evitou um conflito político entre os poderes legislativo e judicial, pois manteve as principais alterações válidas, adequando, apenas, os pontos, enfaticamente inconstitucionais e aqueles necessários para viabilizar o pagamento do precatórios em atraso.

Além disso, a pesquisa destacou a importância de um sistema de precatórios que seja transparente e que respeite os princípios da isonomia e impessoalidade. A formalização do regime de precatórios no Brasil, desde a Constituição de 1988, foi um passo importante para garantir que todos os credores sejam tratados de forma justa e equitativa. No entanto, restou evidente que as recentes mudanças legislativas ameaçaram essa equidade, se não forem acompanhadas de mecanismos que assegurem a efetividade dos direitos dos credores.

As conclusões deste trabalho também apontam para a necessidade de um debate mais amplo sobre a reforma do sistema de precatórios. É fundamental que as vozes dos credores sejam ouvidas e que suas preocupações sejam levadas em consideração na formulação de políticas públicas. A construção de um sistema mais justo e eficiente requer a colaboração entre legisladores, juristas e a sociedade civil, visando garantir que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e que a administração pública atue de forma responsável e transparente.

Por fim, este estudo contribui para o entendimento das complexidades do sistema de precatórios no Brasil e para a reflexão sobre as melhores práticas que podem ser adotadas para assegurar a justiça fiscal e a proteção dos direitos dos credores, bem como no processo legislativo. A pesquisa sugere que futuras investigações se concentrem na análise das experiências de outros países que adotam sistemas semelhantes, contudo bem mais céleres, bem como na avaliação dos impactos das mudanças legislativas ao longo do tempo. A busca por um equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e a proteção dos direitos individuais é um desafio contínuo que requer atenção e comprometimento de todos os envolvidos.

Em suma, a análise das Emendas Constitucionais 113 e 114 revela a necessidade de um olhar crítico sobre as reformas no sistema de precatórios, destacando a importância de garantir que as mudanças promovam não apenas a eficiência fiscal, mas também a justiça e a equidade no tratamento dos credores. A construção de um sistema que respeite os direitos dos cidadãos e que, ao mesmo tempo, assegure a sustentabilidade fiscal do Estado é um objetivo que deve ser perseguido com seriedade e responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Luís Inácio. Sobre a ‘indústria de precatórios’. **Conjur**, 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/publico-privado-industria-precatorios/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

AGRA, Walber de Moura. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ANO de 2022 tem número recorde de emendas constitucionais. **Migalhas**, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/379206/ano-de-2022-tem-numero-recorde-de-emendas-constitucionais>. Acesso em: 02 ago. 2024.

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

BRASIL. Congresso Nacional - Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Precatórios 2022 - Relatório de Precatórios por Unidade Orçamentária Cadastradora**. Página inicial, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/precatorios/CONSULTA_ORGAOS_CADASTRADORES.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 30, de 13 de setembro de 2000**. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 303, de 18 de dezembro de 2019.**

Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1834442022122063a2004496cc1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113971.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2022.** Institui o Código Civil. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.352, de 25 de maio de 2022.** Altera a Lei n.º 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14352.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.200, de 2023**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 928.106/SP**. Agravo regimental no recurso extraordinário. Precatório. Parcelamento do artigo 78 do ADCT. Incidência de juros moratórios. Re 590.751. Tema 132. Acórdão recorrido em harmonia com a jurisprudência do supremo. Apuração de diferenças pela contadoria judicial. Atraso no pagamento de parcela. Incursão no conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Incidência da súmula 279 do STF. Agravo regimental desprovido. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11706943>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.357/DF**. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Emenda constitucional nº 62/2009. Regime de juros moratórios em relações jurídicas não tributárias. Suposta omissão quanto ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Tentativa de rediscussão do mérito. Impossibilidade. Alegação de omissão quanto aos juros compensatórios. Impugnação não apresentada na postulação inicial. Ausência de vício no acórdão embargado. Eficácia retroativa do julgado. Omissão inexistente. Critério de correção monetária de precatórios não sujeitos ao regime especial. Alegada omissão. Não ocorrência. Aplicabilidade do IPCA-e a partir de 25 de março de 2015 a todos os requisitórios. Embargos de declaração rejeitados. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur388349/false>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF**. Direito constitucional e financeiro - precatórios - emendas constitucionais 113 e 114/2021 - inconstitucionalidade formal - inexistência - regime de pagamento via precatório - cláusulas de isonomia e segurança jurídica - controle de constitucionalidade das emendas à constituição - judicial review do mérito das emendas constitucionais - possibilidade - teto para pagamento dos precatórios em cada exercício - art. 107-a do ADCT - constitucionalidade apenas para o exercício de 2022 - pandemia - cotejo entre direito à saúde e assistência social e a garantia da segurança jurídica ao credor do estado - declaração de que as despesas com precatórios sejam escrituradas como dívida consolidada - impossibilidade - judicial restraint - efeitos sobre o novo arcabouço fiscal - afastamento - encontro de contas - inconstitucionalidade nos termos em que formulado - utilização da Selic como índice unificado de atualização dos precatórios - praticabilidade - possibilidade - alteração da data limite para inclusão do requisitório no orçamento do exercício seguinte - constitucionalidade - compatibilidade com a LDO - inexistência de violação à irretroatividade - precatório - procedimento administrativo e judicial - ação direta julgada parcialmente procedente. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773551133>. Acesso em: 13 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Petição Inicial**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 29 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758887546&prcID=6330822>. Acesso em: 13 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Petição**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 25 de setembro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=771157383&prcID=6330822>. Acesso em: 13 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Despacho**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064/DF. Relator: Min. Luiz Fux. 1 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363363944&ext=.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991

CARPENEDO, Alexandre de Freitas. O efeito *backlash* do Poder Legislativo como resposta ao ativismo judicial: Situações Paradigma do direito brasileiro. **E-legis**, Brasília, n. 37, p. 378-393, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/661/1075>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Raul Seixas e a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EdUFAL, 2011.

CJF libera R\$ 25 bilhões em precatórios alimentícios e comuns. **Conselho da Justiça Federal**, 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2022/agosto/cjf-libera-r-25-bilhoes-em-precatorios-alimenticios-e-comuns>. Acesso em: 17 jul. 2024.

CMO aprova créditos extras de R\$ 95,5 bilhões, maior parte para precatórios. **Agência Senado**, 21 de maio de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/21/cmo-aprova-creditos-extras-de-r-95-5-bilhoes-maior-parte-para-precatorios>. Acesso em: 02 ago. 2024

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Precatórios: atual regime jurídico**. Barueri: Editora Forense, 2022.

DASCAL, Marcelo. **Interpretação e compreensão**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.

DUQUE, Marcelo Schenk. 125 emendas constitucionais: ainda possuímos uma Constituição rígida? **Migalhas**, 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/370242/125-emendas-constitucionais-ainda-possuimos-uma-constitucao-rigida>. Acesso em: 13 abr. 2023.

ECO, Umberto. **Interpretação e Superinterpretação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1932.

ENTENDA as diferenças entre as despesas e as receitas da União. **Governo Federal**, 14 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/entenda-as-diferencas-entre-as-despesas-e-as-receitas-da-uniao>. Acesso em: 22 mai. 2024.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor: Um tema de Direito Financeiro. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FLOR, Ana. Conta de R\$ 89 bilhões em precatórios para 2022 é ‘meteoro’ citado por Paulo Guedes. **Globo Economia**, 30 de julho de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2021/07/30/conta-de-r-89-bilhoes-em-precatorios-para-2022-e-meteoro-citado-por-paulo-guedes.ghtml>. Acesso em: 02 ago. 2024

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 12 abr. 2024.

GOVERNO libera mais de R\$ 90 bilhões para pagamento de precatórios e RPVs do INSS. **Governo Federal**, 28 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/governo-libera-mais-de-r-90-bilhoes-para-pagamento-de-precatorios-e-rpvs-do-inss>. Acesso em: 02 ago. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

KIMURA, Alexandre Issa. **Hermenêutica e Interpretação Constitucional**. Revista Jurídica “9 de Julho”, São Paulo, n. 2, p. 159-181, 2003.

KRELL, Andreas J. Entre desdém teórico e aprovação na prática. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, 2014.

MARMELSTEIN, George. **O efeito *backlash* Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial**. Conselho da Justiça Federal. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MÁXIMO, Wellton. Haddad estima solução para precatórios até metade de novembro. **Agência Brasil**, Brasília, 24 de outubro de 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/haddad-estima-solucao-para-precatorios-ate-metade-de-novembro>. Acesso em: 02 ago. 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDIDA provisória possibilita pagamento de R\$ 93,1 bilhões em precatórios. **Agência Senado**, 27 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/27/medida-provisoria-possibilita-pagamento-de-r-93-1-bilhoes-em-precatorios>. Acesso em: 02 ago. 2024.

MELO, Adriana Zawada. A limitação material do Poder Constituinte Derivado. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, Ano 8, n. 1, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios: o novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. Os limites linguísticos-legislativos da discricionariedade judicial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n 181, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Barueri: Método, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PONTES, Felipe. Indenizações e dívidas civis devem ser corrigidas pela Selic. **Agência Brasil**, Brasília, 22 de julho de 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-08/indenizacoes-e-dividas-civis-devem-ser-corrigidas-pela-selic>. Acesso em: 02 ago. 2024.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Fazenda. **Resultado Primário e Orçamentário**. Rio de Janeiro: Secretaria de Fazenda, 2024. Disponível em: https://portal.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/wp-content/uploads/sites/25/2024/08/3-Relatorio-Prestando-Contas-ao-Cidadao-Resultado-Primario-e-Orcamentario_07.2024.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

SANT'ANA, Jéssica. Governo avalia classificar precatório como despesa financeira para aliviar o orçamento. **Valor**, 10 de agosto de 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/08/10/governo-avalia-classificar-precatorios-como-despesa-financieira-para-aliviar-oramento.ghtml>. Acesso em: 25 mai. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. A Dívida Pública com Precatórios após 10 Anos da LRF ou como a Resolução 40/2001 do Senado Caloteou a República. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Mauricio (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 Anos de Vigência – Questões Atuais**. Florianópolis: Editora Conceito, 2010. São Paulo. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5498692/mod_folder/content/0/6.P.2%20SCAFF%3

[B%20ANDRADE.%20Divida%20publica%20com%20precatórios.pdf?forcedownload=1](#).

Acesso em: 14 mai. 2024.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Um meteoro ameaça o Estado de Direito. **Conjur**, 11 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-11/consultor-tributario-meteoro-ameaca-estado-direito/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Quem vota a favor da PEC dos Precatórios sabe que ela é inconstitucional. **Conjur**, 10 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-10/consultor-tributario-quem-vota-favor-pec-precatórios-sabe-ela-inconstitucional/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. O que é isto — textualismo e originalismo? O que é, afinal, interpretar? **Conjur**, 30 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/senso-incomum-isto-textualismo-originalismo-afinal-interpretar>. Acesso em: 12 abr. 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Orçamento na Constituição. Vol. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRF5 deposita precatórios retidos em 2022 e 2023 após abertura de créditos. **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Recife, 27 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=325268>. Acesso em: 02 ago. 2024.

WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2000.