

# PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR NA DÍVIDA PÚBLICA

---

Eurípedes Gomes Faim Filho

## 10.1 Introdução

Um dos aspectos da dívida pública pouco explorados são os precatórios e as requisições de pequeno valor (RPVs), que representam expressivo montante de nossa dívida pública interna.

Neste capítulo, ver-se-á como os precatórios se enquadram legalmente na dívida pública brasileira e como, pela sua peculiaridade de representar em seu conteúdo uma decisão judicial transitada em julgado, ou seja, uma coisa julgada, eles têm várias peculiaridades e exceções.

As questões da limitação de empenho, do cancelamento de dotações, da realização da despesa e dos restos a pagar serão abordadas, bem como o tratamento deles nos anexos das leis de diretrizes orçamentárias.

Ademais, analisar-se-á como os precatórios e as requisições de pequeno valor afetam os limites da dívida pública, as alterações constitucionais que ocorreram e a possibilidade da assunção dessa dívida dos Estados e Municípios pela União.

Objetivou-se, assim, dar um panorama o mais completo possível do assunto nos limites impostos a este tipo de texto.

## 10.2 Conceito e natureza jurídica dos precatórios

Não há um conceito doutrinário unívoco a respeito do que seriam os precatórios e qual seria a sua natureza jurídica, mas pode-se dizer que os

precatórios são uma ordem judicial<sup>1</sup>, a qual, depois de expedida, passa a representar uma “despesa pública a ser saldada”<sup>2</sup>.

Não se concorda com Luiz Araujo e Vidal Nunes<sup>3</sup> quando dizem “[...] precatório judicial, que, em última análise, é a ordem emitida pelo juízo das execuções ao Presidente do Tribunal, para que este requisite da entidade devedora (Poder Público) o pagamento das quantias devidas, mediante a inclusão, no orçamento do exercício seguinte, da verba necessária ao adimplemento de todos os precatórios apresentados até 1º de julho. [...]”. É evidente que o juiz, autoridade inferior, não pode dar uma ordem ao Presidente do Tribunal, autoridade superior a ele, pois isso vai contra o princípio da hierarquia.

Contudo, entende-se que os precatórios sejam de fato ordens judiciais que o Poder Judiciário determina para os Poderes Executivo e Legislativo para que seja feito o pagamento de obrigações monetárias decorrentes de sentença ou acórdão judiciais transitados em julgado.

Essa conclusão decorre de dois parágrafos do art. 100 da Constituição da República.

O primeiro é o parágrafo sexto, que dispõe caber ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão que se executa “**determinar** o pagamento integral”, o que deixa claro que ele ordena isso.

O parágrafo quinto do citado artigo, por sua vez, diz que a verba para esse pagamento determinado deve constar no orçamento **obrigatoriamente**.

Ora, quem dá uma determinação a dá a alguém e, no caso, esse alguém são os Poderes Executivo e Legislativo, pois ao Executivo cabe a iniciativa do projeto de lei do orçamento, devendo incluir nele a verba mencionada, ao Legislativo a tramitação e a análise de tal projeto e ao Executivo

- 
- 1 Cf. ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1288; FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da fazenda pública*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 129-130; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 669. Usando a expressão “requisição” vide BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1054 e HARADA, Kiyoshi; MÉDICI, Otávio Geraldo (colaborador). *Dicionário de direito público*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 162; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 399.
  - 2 Vide nesse sentido ASSONI FILHO, Sérgio. Da despesa (artigos 58 a 70). *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 218.
  - 3 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 402.

a sanção ou veto dele, com retorno ao Legislativo para análise do veto, quando ele ocorrer<sup>4</sup>.

Entretanto, em termos de precatório, o Supremo Tribunal em algumas decisões esvaziou o conteúdo dessas normas ao entender que a atividade de cobrança dos precatórios seria uma atividade administrativa do Presidente do Tribunal, e não jurisdicional<sup>5</sup>, inclusive em caso de atos ou omissões de prefeitos:

---

4 Esse pensamento também é encontrável na jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo: Intervenção Estadual n. 120.362-0/7-00; Intervenção Estadual n. 117.716-0/6-00; Intervenção Estadual n. 113.682-0/0-00; Intervenção Estadual n. 120.360-0/8-00; e muitos outros julgados. Fernão Borba Franco também diz que é uma ordem judicial ao Poder Executivo, igualmente afirmando que ela se divide em duas, mas chamando de ofício requisitório o ato do juiz e de precatório o ato do Presidente do Tribunal (FRANCO, Fernão Borba. **Execução em face da fazenda pública**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 129-130).

Igualmente, entendendo o requisitório como ordem, encontramos Regis Fernandes de Oliveira, o qual usa a expressão precatória como equivalente a ofício precatório, compreendendo ser o pedido do juiz da execução ao Presidente do Tribunal para que requisite a verba para o pagamento (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 669. Também usando a expressão “requisição” vide BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1054 e HARADA, Kiyoshi; MÉDICI, Otávio Geraldo (colaborador). **Dicionário de direito público**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 162. Falando em ofício contendo uma ordem vide: MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 399. Ainda nesse sentido: ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1288. É interessante notar que as traduções para o francês e o inglês realizadas pelo Senado usam a expressão ordem nas respectivas línguas: “*Art. 100. A l’exception des crédits de nature alimentaire, les paiements dus par les Finances fédérales, subfédérales ou municipales en vertu d’une sentence judiciaire sont effectués exclusivement dans l’ordre chronologique de présentation des injonctions de payer et sous les rubriques respectives; la désignation de cas ou de personnes dans les dotations budgétaires et les crédits additionnels ouverts à cette fin est interdite*” (BRASIL. Senado Federal. **Constitution de la République Fédérative du Brésil**. Tradução de Jacques Villemain e Jean François Cleaver. Brasília: Senado Federal, 1998. Grifado). “*Article 100. Payments owed by the federal, state, Federal District, or municipal treasuries, by virtue of a court decision, shall be made exclusively in chronological order of submission of court orders and charged to the respective credits, it being forbidden to designate cases or persons in the budgetary appropriations and in the additional credits opened for such purpose*” (BRASIL. Senado Federal. **Constitution of the Federative Republic of Brazil**. Tradução de Istvan Vajda; Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres e Vanira Tavares de Souza. Brasília: Senado Federal, 2013. Grifado).

5 HC 106.124-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 1º-8-2011, DJE de 5-8-2011. No mesmo sentido: HC 106.124, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-2011, Segunda Turma, Informativo 649.

EMENTA Inquérito. Recurso em sentido estrito. Sentença que não recebe a denúncia. Ex-Prefeito. **Não-pagamento de precatório**. Descumprimento de ordem judicial. Art. 1º, inciso XIV, segunda parte, do Decreto-Lei n. 201/67. 1. [...] 2. Na linha da firme jurisprudência desta Corte, os atos praticados por Presidentes de Tribunais no tocante ao processamento e pagamento de precatório judicial têm natureza administrativa, não jurisdicional. 3. A expressão “ordem judicial”, referida no inciso XIV do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67, não deve ser interpretada *lato sensu*, isto é, como qualquer ordem dada por Magistrado, mas, sem dúvida, como uma ordem decorrente, necessariamente, da atividade jurisdicional do Magistrado, vinculada a sua competência constitucional de atuar como julgador. 4. Cuidando os autos de eventual descumprimento de ordem emanada de atividade administrativa do Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, relativa ao pagamento de precatório judicial, não está tipificado o crime definido no art. 1º, inciso XIV, segunda parte, do Decreto-Lei n. 201/67. 5. Recurso em sentido estrito desprovido (STF. Inq. n. 2605, Relator: Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 20.02.2008, DJe-074 DIVULG 24-04-2008 PUBLIC 25-04-2008 EMENT VOL-02316-01 PP-00215 RTJ VOL-00204-01 PP-00179 LEXSTF v. 30, n. 357, 2008, p. 441-459).

No Superior Tribunal de Justiça, esse pensamento virou até súmula (n. 311): “Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional.”

Mas, pelo ponto de vista que se defende neste texto, o que se está descumprindo além da Constituição e da lei é a ordem jurisdicional contida no precatório, não sendo possível, por isso, concordar com essas decisões, posto que a fase de execução judicial ou de cumprimento de sentença não é administrativa, mas sim tão jurisdicional quanto a de conhecimento<sup>6</sup>. A esse respeito doutrina o ministro Domingos Franciulli Netto:

Mesmo na **execução por quantia certa, contra a Fazenda Pública**, denominada por diversos autores de “execução imprópria”, “execução aparente” ou “falsa execução”, não se pode, a rigor, dizer que não há execução. **Execução há, conquanto peculiar**, nos moldes dos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil<sup>7</sup>. (Grifado)

---

6 Nesse sentido: FREITAS, José Lebre. *A ação executiva depois da reforma*. 5. ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 2009. p. 16, nota 26.

7 FRANCIULLI NETTO, Domingos. Notas sobre o precatório na execução contra a fazenda pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 88, n. 768, p. 39-59, out. 1999. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/publicacaoseriada/index.php/informativo/article/view/270/264>. Acesso em: 29 maio 2025. Nesse arquivo: páginas 174 e 175.

O que ocorre aqui é uma divisão da competência jurisdicional em razão dos atos processuais a serem praticados no mesmo processo, sendo uma autoridade jurisdicional competente para a prática de alguns atos e outra competente para outros.

José Frederico Marques ensina sobre esse tipo de competência, que ele denomina competência funcional, dizendo:

A competência funcional distingue-se, pois daquela competência por assim dizer basilar (como a denomina Redenti) com a qual se determina o juízo onde se deve instaurar o processo, porque **na competência funcional a lei dispõe apenas sobre a competência em razão das eventuais fases pelas quais deva passar o processo, esclarecendo que atos podem ser praticados pelos órgãos judiciários que nele vão atuar ou funcionar, e quais são esses órgãos**<sup>8</sup>. (Grifado)

Trata-se de caso semelhante ao que acontece, por exemplo, no julgamento de um recurso em segundo grau em que haja arguição de inconstitucionalidade, situação em que há uma divisão da competência dentro do mesmo processo para prática de atos jurisdicionais.

Assim é porque o órgão fracionário, turma julgadora, não tem competência para reconhecer a inconstitucionalidade, devendo remeter o recurso para análise dessa parte ao Pleno ou ao Órgão Especial de seu tribunal, que é quem tem competência para tal julgamento. Julgada a questão da inconstitucionalidade, o Pleno ou o Órgão Especial devolve então o recurso à turma para julgar os seus outros pontos que são da competência desta e não daquele.

Portanto, uma mesma fase processual tem dois órgãos jurisdicionais participantes: a turma julgadora e o Pleno ou o Órgão Especial do Tribunal, havendo aí uma competência cindida para julgamento do recurso, um tendo competência para uns atos e outro para outros.

Da mesma forma, há uma competência complexa na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, sendo o juiz de primeiro grau competente para alguns atos processuais e o Presidente do Tribunal para outros, ambos, evidentemente, agindo jurisdicionalmente no mesmo processo de execução.

Essa decisão e muitas outras demonstram a ausência de rigor por parte do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça com os eternos devedores públicos.

Pelo prisma processual, os precatórios consistem em uma etapa do cumprimento de sentença ou da execução por quantia certa contra a Fazenda

---

8 MARQUES, José Frederico. **Manual de direito processual civil: teoria geral do processo civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1982. v. I. p. 229.

Pública. Já pela ótica do Direito Financeiro, trata-se de representação de dívida pública a ser paga mediante dotação orçamentária e execução da lei de orçamento anual.

Os precatórios não são o pagamento, mas, como já dito, ordens judiciais de pagamento. O pagamento em si se dá mediante a execução da dotação orçamentária respectiva com a entrega da verba ao credor pelo juiz de Primeiro Grau que presidir a execução ou o cumprimento de sentença.

Da mesma forma, eles não são um título executivo, pois o título executivo no caso é a sentença judicial ou o acórdão que esteja sendo executado, conforme era disposto no art. 475-N do Código de Processo Civil de 1973<sup>9</sup> e é previsto no art. 515, I, do Código de Processo Civil de 2015<sup>10</sup>. Pelo ângulo do credor, eles são uma representação de um crédito consubstanciado no título executivo judicial.

Assim, conclui-se que, em termos de direito material, os precatórios são representação de dívida pública, pelo prisma do devedor, originária de ordens judiciais de pagamento de títulos executivos judiciais<sup>11</sup> ou extrajudiciais, além de uma representação de um crédito pelo ponto de vista do credor.

### **10.3 Como os precatórios se enquadram dentro da dívida pública**

Como prevê nossa legislação, a dívida pública é configurada pela totalidade das obrigações financeiras do Poder Público, pois ela não é contraída exclusivamente por celebração de operações de crédito.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) apresentou classificação diversa da Lei n. 4.320/1964, mas também inclui no conceito de dívida pública outras obrigações contraídas por celebração de operações de crédito. Para a LRF, a dívida pública consolidada ou fundada seria a totalidade das obrigações financeiras do ente federativo, excluídas eventuais duplicidades.

Essas obrigações devem ter sido assumidas em razão de leis, contratos, convênios ou tratados, bem como de operações de crédito, essas últimas

---

9 Art. 475-N. São títulos executivos judiciais: (Incluído pela Lei n. 11.232, de 2005)

I – a sentença proferida no processo civil que reconheça a existência de obrigação de fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia;

10 Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

I – as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;

11 Nesse sentido: ASSONI FILHO, Sérgio. Da despesa (artigos 58 a 70). *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 218.

desde que sua amortização fosse prevista para um prazo além de doze meses. Aquelas com prazo menor também podem ser incluídas se suas dotações tiverem constado no orçamento.

Ainda se incluem na dívida consolidada ou fundada as dívidas da União decorrentes de emissão de títulos por parte do Banco Central.

Conceituar dívida consolidada ou fundada em oposição à dívida fluante dizendo que essa última tem a característica de ser de curto prazo e a primeira de longo prazo<sup>12</sup> não condiz bem com o conceito do parágrafo terceiro do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não usa mais o prazo como critério para diferenciar tipos de dívida<sup>13</sup>.

O conceito de que a dívida consolidada seria apenas relativa a empréstimos de prazos médio e longo<sup>14</sup> não pode ser aceito também, porque exclui algumas das obrigações financeiras incluídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, isto é, aquelas decorrentes de leis, convênios ou tratados, com exceção do empréstimo compulsório, modalidade de tributo que deve ser instituído por lei complementar nos termos do art. 148 da Constituição da República.

A dívida fluante não foi prevista na LRF, a qual colocou a “dívida pública mobiliária” para contrastar com a dívida fundada, entendendo que a dívida mobiliária seria a que fosse “representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios”.

No que tange aos precatórios, a LRF previu:

Art. 30. [...]

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos **integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.** (Grifado)

A LRF incorporou os precatórios judiciais como dívida consolidada desde que não pagos durante a execução do orçamento no qual eles foram incluídos, sejam ou não restos a pagar, revogando dessa forma a Lei n. 4.320/1964 nesse ponto.

Contudo, pode-se argumentar com a parte grifada do parágrafo sétimo que essa inclusão foi feita apenas “para fins de aplicação dos limites” previstos para a dívida pública pela LRF, o que merece ser analisado.

---

12 O conceito é de Kiyoshi Harada e Otávio Geraldo Médici. HARADA, Kiyoshi; MÉDICI, Otávio Geraldo (colaborador). *Dicionário de direito público*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 90.

13 Cf. GOMES, Emerson César da Silva. Da contabilidade. *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 328.

14 DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*, p. 245.

A dívida flutuante não é conceituada pela Lei n. 4.320/1964, a qual apenas apresenta um rol do que estaria incluído nela, ou seja: os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; os serviços da dívida a pagar; os depósitos; e os débitos de tesouraria. Portanto, a LRF não revogou essa parte da Lei n. 4.320/1964, pois aqui o critério não é o prazo<sup>15</sup>.

Já a dívida fundada é definida por essa lei como sendo aquela cujos compromissos tenham exigibilidade superior a doze meses, mas a lei a restringe aos casos em que eles tenham sido contraídos para atendimentos de déficits orçamentários ou financeiros decorrentes de obras e serviços públicos. Essa parte da Lei n. 4.320/1964 foi revogada pela LRF, que adotou outro conceito como visto acima.

No entanto, segundo Américo Luís Martins da Silva, em virtude das regras não revogadas da Lei n. 4.320/1964, os precatórios que fossem restos a pagar poderiam ser dívida flutuante<sup>16</sup>, mas os que não fossem não se enquadrariam em nenhuma das duas classificações da Lei n. 4.320/1964.

Ocorre que a LRF, ao tratar da dívida pública, revogou os dispositivos da lei anterior, isto é, da Lei n. 4.320/1964, restando em nossa legislação os conceitos de dívida consolidada ou fundada ou dívida mobiliária, não mais se falando em dívida flutuante.

Evidentemente os precatórios não se enquadram no conceito de dívida mobiliária estabelecido pela LRF.

A dívida pública consolidada ou fundada é “o somatório total das obrigações financeiras de uma entidade federativa”<sup>17</sup>, excluindo-se os outros tipos de operações financeiras que se enquadrarem nas outras categorias de dívida pública supramencionadas. Dessa forma, podemos afirmar que os precatórios são dívida consolidada ou fundada, não sendo apenas para fins de limite da dívida.

Também, pela mesma razão, não se diferenciam nesse ponto os precatórios das RPVs, na hipótese de não serem pagos.

---

15 Art. 92. A dívida flutuante compreende:

- I – os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- II – os serviços da dívida a pagar;
- III – os depósitos;
- IV – os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

16 SILVA, Américo Luís Martins da. **Requisitório e requisição de pequeno valor (RPV)**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 419.

17 Cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva. Da dívida e do endividamento. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (org.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 239-240.

## **10.4 Regras especiais dos precatórios como dívida pública**

### **10.4.1 Limitação de empenho**

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 9º, ao final de um bimestre, se a receita realizada não for suficiente para cumprir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, cada Poder e o Ministério Público devem, em até trinta dias, de ofício e no valor necessário, realizar limitação de empenho e movimentação financeira como determinar a LDO.

Todavia, o mesmo artigo no seu parágrafo segundo prevê que não poderão sofrer limitação de empenho “as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente”, como é o caso dos precatórios, o que tem sido reconhecido pela LDO federal anual.

### **10.4.2 Cancelamento de dotações destinadas aos pagamentos de precatórios e requisições de pequeno valor**

Os recursos alocados na lei orçamentária anual podem ser cancelados para o fim de abrir créditos suplementares ou especiais para finalidades diversas, desde que isso seja feito por lei.

Ocorre que essa possibilidade de cancelamento de recursos alocados no caso de precatórios e requisições de pequeno valor afronta diretamente o disposto no art. 100, § 5º, da Constituição da República, bem como os princípios que exigem o pagamento dos precatórios.

Ora, é evidente que incluir verba no orçamento para pagar precatórios e depois cancelá-la é uma forma bem simples de não cumprir a determinação constitucional de destinar recursos para pagamento dos débitos oriundos das sentenças transitadas em julgado.

Mas, como bem alertou o Supremo Tribunal Federal, nenhum direito é absoluto:

Os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das

liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros (MS n. 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, DJ de 12-5-00). (Grifado)

Dessa forma, mesmo o direito a receber precatórios se submete ao princípio da cedência recíproca, ou seja, em havendo outros direitos cuja proteção é mais urgente no momento, o direito aos precatórios deve ceder.

Isso ocorreria em casos em que a ordem pública estivesse ameaçada, bem como os direitos e garantias de terceiros. Pode-se exemplificar com guerras, calamidades públicas, comoção interna e outras situações de natureza também extremamente grave, como prevê a própria Constituição da República:

Art. 167. [...]

§ 3º 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, observado o disposto no art. 62.

A referência ao art. 62 diz respeito à possibilidade de uso de medidas provisórias nesses casos, como previsto no art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição da República.

As LDOs dizem que a possibilidade de cancelamento de recursos destinados a precatórios para finalidades diversas seria para abrir créditos suplementares ou especiais, não extraordinários.

A respeito disso, dispõe a Lei n. 4.320/1964:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os créditos adicionais suplementares são usados quando uma dotação se mostrou insuficiente. Isso pode ocorrer porque houve uma falha na previsão, ou um aumento de custos, ou a dotação tenha sido anulada ou diminuída para suplementar outra. Tal fato pode ocorrer com dotações corriqueiras, como no exemplo fornecido por Rogério Sandoli de Oliveira<sup>18</sup> de suplementação de dotação para compra de hortifrutigranjeiros para a merenda escolar.

---

18 OLIVEIRA, Rogério Sandoli de. Dos créditos adicionais. *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. Os comentários a respeito do art. 41 são feitos por esse autor nas páginas 148 a 150.

Os especiais, por sua vez, destinam-se a despesas não previstas no orçamento, como, no exemplo do mesmo autor, o cumprimento de um termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público para recuperar degradação ambiental.

Nenhum desses dois tipos de créditos mencionados na LDO justificaria um cancelamento de dotação para fins de pagamento de precatórios, pois esse último embasa-se em princípios constitucionais de magna grandeza como, por exemplo, a separação de Poderes, a coisa julgada e o direito adquirido, só o justificando a abertura de créditos extraordinários, os quais podem exigir “medidas singulares e extraordinárias”, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos **requisitos de relevância e urgência** (art. 62), que se submetem a uma **ampla margem de discricionariedade** por parte do Presidente da República, os **requisitos de imprevisibilidade e urgência** (art. 167, § 3º) **recebem densificação normativa da Constituição**. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam **realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social**, e que dessa forma **requerem**, com a devida urgência, a **adoção de medidas singulares e extraordinárias**. [...] (STF. ADI n. 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14.5.2008, Plenário, DJE de 22-8-2008.) No mesmo sentido: ADI n. 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 5.11.2008, Plenário, DJE de 8.5.2009<sup>19</sup>. (Grifado)

Portanto, somente para fins de crédito extraordinário e com a satisfação das exigências constitucionais é que seria constitucionalmente aceitável um cancelamento de dotações de precatórios.

Porém, na verdade, não seria um cancelamento propriamente dito, já que mais cedo ou mais tarde tais créditos teriam que ser pagos, sendo mais correto falar-se em uma suspensão do pagamento de precatórios, pois o cancelamento puro e simples não é viável perante a Constituição.

---

19 Nesse sentido: STF. ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 5.11.2008, Plenário, DJE de 8.5.2009.

### 10.4.3 Realização da despesa com precatórios

Esta parte do texto é importante para esclarecer conceitos que serão tratados em seguida.

A Lei n. 4.320/1964 dispõe em seu art. 60 que “*é vedada a realização de despesa sem prévio empenho*” e mesmo a legislação específica pode dispensar apenas a emissão da nota de empenho, mas não o empenho em si.

O empenho, segundo a mesma lei, é um ato advindo de autoridade competente que faz surgir para o Estado uma obrigação de pagamento com ou sem a ocorrência de condição, tratando-se de uma autorização para realização do gasto público.

Por meio do empenho, a autoridade competente realiza uma reserva de dotação orçamentária para atingir um objetivo, no presente caso o pagamento de um precatório.

A autoridade competente é chamada de “ordenador da despesa” nos termos do disposto no Decreto-Lei n. 200/1967, art. 80, § 1º. Essa autoridade é o chefe dos respectivos Poderes de cada esfera de governo ou um agente público que recebeu sua delegação<sup>20</sup>.

Esse ordenador da despesa do precatório não pode ser uma autoridade do Poder Executivo, posto que a ele só cabe a transferência global de recursos ao Judiciário, e a Constituição da República determina quem é o ordenador da despesa de precatórios no art. 100:

Art. 100. [...]

§ 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** [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 62, de 2009).

Como se vê, quem determina o pagamento integral do precatório é o Presidente do Tribunal<sup>21</sup>, sendo ele o ordenador da despesa, ou seja, ele é quem faz o empenho, ou então uma pessoa que atue por sua delegação.

A realização do empenho leva à elaboração de um documento denominado “nota de empenho”, conforme a forma estabelecida no art. 61 da Lei n. 4.320/1964.

---

20 Cf. ASSONI FILHO, Sérgio. Da despesa (artigos 58 a 70). *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 204.

21 No mesmo sentido, dizendo que o pagamento é feito pelos Tribunais com a verba transferida pelo Executivo: SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. *In*: COSTA, Paulo Sérgio Weyl A. (org.). **Direitos humanos em concreto**. Curitiba: Juruá, 2008. v. 1. p. 89-116. p. 98.

O empenho é o primeiro passo na realização da despesa pública e depois dele vem a liquidação prevista no art. 62 da Lei n. 4.320/1964, cujo objetivo é verificar o direito do credor considerando os documentos existentes. No caso de precatório, os próprios autos dele permitem a realização da liquidação.

O derradeiro passo é o pagamento realizado após a determinação da autoridade competente no sentido de que a despesa seja paga. Esse pagamento é feito pelo juiz que preside a execução e realizado por meio de um mandado ou alvará de levantamento.

Na Justiça Federal, a Resolução n. 168/2011 do Conselho da Justiça Federal permitiu que o pagamento fosse feito por meio eletrônico e o alvará de levantamento seria dispensado nos seguintes casos:

1. Precatórios de natureza comum inscritos a partir da proposta orçamentária de 2013, remetidos aos tribunais a partir de 2 de julho de 2011;
2. RPVs requisitadas pelas varas federais e juizados especiais federais a partir de 1º de janeiro de 2005; e
3. Precatórios de natureza alimentícia autuados nos tribunais após 1º de julho de 2004.

Quando houver dispensa do alvará ou documento equivalente, o levantamento da verba se dará de acordo com as normas dos depósitos bancários, devendo a agência efetuar o pagamento em até vinte e quatro horas, a contar da apresentação dos documentos de identificação do credor ou seu procurador ao gerente.

#### **10.4.4 Restos a pagar e precatórios**

Os restos a pagar são as despesas que foram empenhadas, porém não foram pagas até o dia 31 de dezembro. Esses restos a pagar devem ser incluídos na mensagem do Poder Executivo que encaminha o projeto de orçamento ao Legislativo.

Acima se viu que os precatórios também têm que ser empenhados, por isso poderiam se tornar despesas empenhadas e não pagas até o fim do exercício, ou seja, restos a pagar.

A LRF no seu art. 30, § 7º, prevê que os precatórios não pagos serão incluídos na dívida consolidada para “fins de aplicação dos limites de endividamento”, o que não impede que haja entre eles precatórios empenhados e não pagos até 31 de dezembro, isto é, haver precatórios em restos a pagar é sim possível.

Essa discussão não é bizantina como pode parecer, pois há entendimentos de que os restos a pagar prescrevem em cinco anos conforme previsão

do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, do art. 2º do Decreto-Lei n. 4.597/1942 e do art. 70 do Decreto n. 93.872/1986<sup>22</sup>.

Ocorre que, como a prescrição é a perda da pretensão e, no caso dos precatórios, tal pretensão já foi exercida, tanto que eles representam uma decisão judicial transitada em julgado, não há mais que se falar em prescrição com relação a eles.

#### ***10.4.4.1 Cancelamento de empenho, bloqueio e cancelamento ou anulação de restos a pagar de precatórios***

O Decreto Federal n. 93.872/1986, ainda em vigência, mas com alterações posteriores, em especial do Decreto Federal n. 9.428/2018, e o Decreto Paulista n. 62.936/2017 preveem casos em que o empenho pode ser cancelado e os restos a pagar bloqueados, cancelados ou anulados.

Tais normas não se aplicam à administração financeira dos precatórios que, como se viu acima, compete exclusivamente ao Poder Judiciário.

A anulação pode ocorrer pelos motivos que autorizam a anulação dos atos administrativos em geral, mas somente com base na estrita legalidade e só podendo ser feita pelo Presidente do Tribunal respectivo, único com competência para isso.

### **10.5 Anexos das leis de diretrizes orçamentárias (LDOs)**

A LDO deve vir acompanhada de três anexos. Em seguida todos serão mencionados, embora o primeiro não tenha relação com os precatórios.

#### ***10.5.1 Anexo das políticas monetária, creditícia e cambial, além de metas de inflação***

Esse anexo exigido pela LRF é específico para tratar dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício que segue.

#### ***10.5.2 Anexo de metas fiscais***

A LDO deve vir acompanhada do Anexo de Metas Fiscais.

O anexo deve tratar de metas anuais de receitas, despesas, resultados nominal e primário, bem como do montante da dívida pública, em

---

22 Cf. CARVALHO, José Augusto Moreira de. Do exercício financeiro (artigos 34 a 39). *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 132-133.

valores correntes e constantes, para três exercícios: o seguinte e mais dois. A avaliação do cumprimento das metas é feita no anexo da LDO do ano seguinte.

As metas do anexo devem ser estabelecidas de forma criteriosa, devendo ele trazer a memória e a metodologia do cálculo de forma a justificar os resultados que se pretende atingir. Tais metas devem ser comparadas no anexo com as fixadas nos três anos anteriores e o anexo deve demonstrar que elas seguem as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

No anexo virá a evolução do patrimônio líquido da entidade federativa nos últimos três anos, demonstrando-se a origem dos recursos e como foram aplicados aqueles obtidos com alienação de ativos. A avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência social e dos fundos e programas estatais de natureza atuarial deve igualmente constar no anexo.

Ainda, o anexo deve trazer um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Mais para frente, tratar-se-á dos precatórios e de tais metas.

### **10.5.3 Anexo de riscos fiscais**

A Lei de Responsabilidade Fiscal também prevê que a lei de diretrizes orçamentárias conterá um Anexo de Riscos Fiscais, em que serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Se entendermos que os riscos são fatos futuros e impossíveis de determinar, os quais poderão ser convertidos em obrigações<sup>23</sup>, concluímos que os precatórios não se enquadram nesse conceito, pois não se converterão em obrigação no futuro, mas são obrigações já estabelecidas.

Porém, como visto, a LRF manda incluir em tal anexo os passivos contingentes e entre eles devem ser enquadradas as demandas judiciais<sup>24</sup>.

Assim é porque tais demandas, se desfavoráveis à Fazenda, podem resultar em precatórios e assim podem ser consideradas passivos contingentes, devendo entrar no Anexo de Riscos Fiscais. A Lei de Diretrizes Orçamentárias federal para 2018 (Lei n. 13.473/2017) fez essa previsão no item a.1.5, Tabela 27, do Anexo V – Riscos Fiscais.

---

23 Cf. HENRIQUES, Elcio Fiori. Da lei do orçamento. *In*: CONTI, José Mauricio (coord.) *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 36.

24 Nesse sentido: SILVA, Lino Martins. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 88.

Contudo, os precatórios não pagos ainda são um tipo de risco fiscal, pois, teoricamente, todos seriam exigíveis de pronto, o que representaria um risco grande para a entidade pública.

Tenta-se contornar o risco criando os parcelamentos unilaterais, mas se o Supremo Tribunal Federal os reconhecesse como inconstitucionais e não fizesse uma modulação o problema seria muito grande.

Devido à irresponsabilidade dos governantes, há um estoque imenso de precatórios não pagos em várias entidades da federação, os quais terão que ser pagos um dia e, com isso, impactarão negativamente as contas públicas e poderão ser aumentados pelas demandas pendentes.

## **10.6 As alterações trazidas pelas emendas constitucionais após o julgamento da Emenda Constitucional n. 62/2009**

### **10.6.1 A Emenda Constitucional n. 94/2016 e os limites da dívida pública**

A Emenda Constitucional n. 94/2016 fez uma adaptação do texto constitucional ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade relacionadas à Emenda Constitucional n. 62/2009, assim, entende-se que ela seja constitucional nesse ponto.

Mas a EC também fez acréscimos, um deles muito importante em termos de dívida pública e feito na parte permanente da Constituição:

Art. 100. [...]

§ 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. (Grifado)

Na feliz expressão de Egon Bockmann Moreira e dos demais autores que assinam o seu livro, trata-se de “dívida para pagar dívida”. O estranhamento é inevitável<sup>25</sup>.

---

25 MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. *Precatórios: o seu novo regime jurídico: a visão do direito financeiro, integrada ao direito tributário e ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 149.

O parágrafo supratranscrito menciona o art. 52, VI e VII, e o art. 167, IV, e esses dispositivos assim determinam:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; [...]  
(Redação dada pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003)

Na verdade, a menção ao artigo 52 nem era necessária, pois o citado § 19 usa a expressão genérica “**de quaisquer outros limites de endividamento previstos**”<sup>26</sup>.

Essa norma nos remete à estória da Inexorável Cantadeira dizendo “decifra-me ou devoro-te”, pois é de um hermetismo difícil de ser imitado, mas, para compensar, exige um homérico esforço para ser aplicada e, com sua aplicação, afasta limites da dívida pública e a regra de vedação de vinculação de receita de impostos.

Para iniciar o cálculo do “montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses” deve ser feito conforme o art. 100, § 17, da Constituição, também incluído pela Emenda Constitucional n. 94/2016:

---

26 Em sentido contrário, entendendo que os limites do art. 52, VIII e IX, persistem, mas sem explicitar o motivo disso: MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios: o seu novo regime jurídico: a visão do direito financeiro, integrada ao direito tributário e ao direito econômico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 150.

Art. 100. [...]

§ 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.

O que se entende por receita corrente líquida está previsto no § 18 do mesmo artigo<sup>27</sup>.

Portanto, conforme o § 17, o cálculo do § 19 deve ser feito mês a mês, em base anual, isto é, considerando-se o período de doze meses, como no exemplo hipotético que segue, que vai de agosto de 2017 a julho de 2018:

Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Total
(Em R\$)												
201.000,00	258.000,00	258.057,00	258.114,00	258.171,00	258.228,00	258.285,00	258.342,00	258.399,00	258.456,00	258.513,00	258.570,00	3.042.135,00

Nesse exemplo, o “montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses” equivale a R\$ 3.042.135,00 e vamos supor que esse valor corresponda a 2,4% da receita corrente líquida da nossa entidade devedora imaginária.

Feito isso, se calcula o “comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores”, na nossa hipótese de agosto a julho de 2013 a agosto a julho de 2017:

<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
0,07	0,41	0,75	1,09	1,43	3,75

27 § 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 94, de 2016)

A média de 3,75%, o total no caso, é apurada dividindo-se esse total por cinco, o que resulta em 0,75%.

Lembrando que a nossa média dos últimos doze meses era 2,4% e subtraindo-se desse valor a média dos últimos cinco anos se chega ao valor de 1,65% da receita corrente líquida que agora se livra das amarras estabelecidas para tentar conter o crescimento da dívida pública, podendo-se também vincular para o pagamento desse montante a receita de impostos, pois a vedação do art. 167, IV, da Constituição da República igualmente deixa de existir.

Ressalte-se que todo esse esforço só vale para o mês de julho de 2018, o escolhido para o nosso exemplo, e cada mês terá que ter o seu cálculo, um a um.

Essa regra da parte permanente da Constituição não foi afetada pela Emenda Constitucional n. 94/2016.

Outro parágrafo da EC n. 94/2016 que afeta a dívida pública, pois a posterga, está no art. 100, § 20:

Art. 100. [...]

§ 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. (Grifado)

Essa norma estabelece um parcelamento de precatórios de maior valor, e esses parcelamentos unilaterais foram julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da análise das ADIs referentes à Emenda Constitucional n. 30/2000 (ADI n. 2.356-MC e ADI n. 2.362-MC) e à Emenda Constitucional n. 62/2009 (ADIs n. 4.357 e n. 4.425), valendo aqui o mesmo raciocínio, razão pela qual se pode afirmar que essa norma é inconstitucional.

Egon Bockmann Moreira e os demais autores que assinam o seu livro apontam dificuldades na aplicação do art. 100, § 20, mas entendem que haveria constitucionalidade do dispositivo “unicamente para o caso de não ser possível o pagamento à vista sem comprometer o equilíbrio fiscal”<sup>28</sup>.

---

28 MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. *Precatórios: o seu novo regime jurídico: a visão do*

Mantem-se, contudo, a posição pela inconstitucionalidade total do dispositivo também porque a noção de “equilíbrio fiscal” não é clara e, caso se entenda que significa que as despesas não devem ultrapassar as receitas, isso também seria inconstitucional, pelas mesmas razões expostas abaixo quando se fala neste texto sobre as metas de superávit primário, além dos motivos expostos em outra obra para a qual se remete o leitor<sup>29</sup>.

A emenda também trouxe normas transitórias e a parte que mais interessa a este estudo é o disposto no § 2º do art. 101 do ADCT:

Art. 101. [...]

§ 2º O débito de precatórios poderá ser pago mediante a utilização de recursos orçamentários próprios e dos seguintes instrumentos:

I – até 75% (setenta e cinco por cento) do montante dos **depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários**, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte;

II – até 20% (vinte por cento) dos **demaís depósitos judiciais** da localidade, sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, destinando-se:

a) no caso do Distrito Federal, 100% (cem por cento) desses recursos ao próprio Distrito Federal;

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) a seus Municípios;

III – **contratação de empréstimo**, excetuado 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 empréstimo a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.** (Grifado)

O inciso III contém a mesma ideia presente no art. 100, § 19, da parte permanente da Constituição supracomentado.

Já os incisos I e II colocam os depósitos judiciais à disposição das entidades devedoras, o que está sendo questionado como inconstitucional na ADI n. 5.679 ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, em que, entre outros argumentos, se alegou:

---

direito financeiro, integrada ao direito tributário e ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 148-149.

29 FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios e requisições de pequeno valor no direito constitucional e no direito financeiro**. São Paulo: IPAM, 2018. p. 120-129.

Destinar recursos de terceiros, depositados em conta à disposição do Judiciário, à revelia deles, para custeio de despesas ordinárias do Executivo e para pagamento de dívidas da fazenda pública estadual com outras pessoas constitui apropriação do patrimônio alheio, com interferência na relação jurídica civil do depósito e no direito fundamental de propriedade dos titulares dos valores depositados.

A liminar foi concedida parcialmente nos seguintes termos:

28. Por ora, esse é o alcance da fumaça do bom direito, bastando, portanto, para remediar tal risco, o deferimento parcial da cautelar, com a atribuição de interpretação conforme à constituição, para explicitar, com efeitos vinculantes e gerais, que a utilização dos recursos pelos Estados deve observar as seguintes condições: (i) **prévia constituição do fundo garantidor**, (ii) **destinação exclusiva para quitação de precatórios em atraso até 25.3.2015**, e (iii) exigência de que os pertinentes valores sejam transpostos das contas de depósito diretamente para contas vinculadas ao pagamento de precatórios, sob a administração do Tribunal competente, afastando-se o trânsito de tais recursos pelas contas dos Tesouros estaduais e municipais. [...]

30. Inclua-se o feito em pauta para apreciação da liminar pelo pleno. [...] (Grifado)

As razões expostas pela Procuradoria-Geral da República demonstram a inconstitucionalidade da norma, que se espera seja reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, lembrando-se que na verdade a retirada da verba desses depósitos poderá gerar novos processos, novos precatórios e significativo aumento da dívida pública, sendo que isso até já aconteceu:

10. O Banco do Brasil ingressou nos autos alertando para a situação enfrentada atualmente pelo Estado de Minas Gerais, em que **o fundo que garantia o pagamento dos alvarás judiciais foi inteiramente consumido pelo pagamento de precatórios**, e noticiando que, em razão da **não recomposição de seu valor pelo Estado**, que enfrenta dificuldades econômicas, **os depositantes não estariam conseguindo levantar seus depósitos. A instituição manifesta apreensão de que a situação venha a se repetir nos demais Estados, em virtude da EC 94/2016**. O Banco chama atenção, ainda, para a existência de considerável número de ações diretas de inconstitucionalidade, em trâmite nesta Suprema Corte, versando sobre leis estaduais que previram a possibilidade de utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios. Indica, por fim, que houve deferimento de liminar para a suspensão da eficácia de leis estaduais no âmbito das ADIs n. 5.409/BA, n. 5.353/MG, n. 5.365/PB e n. 5.392/PI [...]<sup>30</sup>. (Grifado)

---

30 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5679%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/n32quvs>. Acesso em: 29 maio 2025.

### **10.6.2 O teto de gastos previsto na Emenda Constitucional n. 95/2016**

A Emenda Constitucional n. 95/2016 está sendo combatida nos seguintes feitos:

- ADI n. 5.633 ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe);
- ADI n. 5.643 ajuizada pela Federação Nacional dos Servidores Públicos Estaduais e do Distrito Federal;
- ADI n. 5.655 ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público.
- ADI n. 5.658 ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT);
- ADI n. 5.680 ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL);
- ADI n. 5.715 ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e
- ADI n. 5.734 ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Na página da internet do Supremo Tribunal Federal não consta nenhuma decisão relativa a essas ações.

Essa emenda instituiu o que denominou “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União” para durar por vinte exercícios financeiros.

A primeira coisa que se observa é que essa é uma regra exclusiva da União, portanto, somente com relação a ela cabe discutir sobre o assunto.

O Novo Regime Fiscal estabeleceu limites para as despesas primárias, incluídos restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário.

O seguinte conceito de resultado primário é bastante útil:

Resultado primário: mede o comportamento fiscal do governo no período, representando a diferença entre arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes a função arrecadadora do estado, excluindo-se as receitas de aplicações financeiras. Este resultado é comparado com as despesas orçamentárias do governo no mesmo período, excluindo-se as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessão de empréstimos. Em síntese, avalia se o governo está gerando saldo em suas receitas permanentes para arcar com as despesas com juros, a fim de evitar aumentar sua dívida com o mercado. Esse demonstrativo trata a despesa pelo regime de caixa, ou seja, como se fossem dispêndios, pois não considera

Precatórios e requisições de pequeno valor na dívida pública

os restos a pagar do exercício corrente, mas considera os do exercício anterior quando pagos no atual<sup>31</sup>.

Portanto, as despesas primárias são aquelas previstas no orçamento para outros fins que não amortização, juros e encargos da dívida ou despesas com concessão de empréstimos.

Daí se pode afirmar que os precatórios são despesa primária<sup>32</sup>, além de poderem se transformar em restos a pagar, como visto acima.

A questão é saber se os precatórios devem obediência aos limites do Novo Regime Fiscal.

A emenda é bem inclusiva:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I – do Poder Executivo;

II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V – da Defensoria Pública da União.

E expressamente a EC faz algumas exclusões:

Art. 107. [...]

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

---

31 CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no governo federal**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 160. Vide também: GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana. **Finanças públicas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

32 FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios e requisições de pequeno valor no direito constitucional e no direito financeiro**. São Paulo: IPAM, 2018. p. 269.

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Num ponto parece ressaltar decisões judiciais:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, **exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado** ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional; [...] (Grifado)

A razão da existência desse Novo Regime Fiscal é elucidada pela emenda:

Art. 107. [...]

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que **afetam o resultado primário** no exercício. (Grifado)

Daí se pode concluir que essa emenda criou meta de resultado primário, valendo aqui o que será dito no item seguinte.

### ***10.6.2.1 Submissão dos precatórios a metas de resultado anual***

Dispôs a Lei Federal n. 13.473/2017, lei de diretrizes orçamentárias de 2018:

Art. 44. Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, por Poder, sem prejuízo do disposto no § 12. [...]

§ 3º Acompanharão os projetos de lei concernentes a créditos suplementares e especiais exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos e metas.

§ 4º As exposições de motivos às quais se refere o § 3º, relativas a **projetos de lei de créditos suplementares e especiais destinados ao atendimento de despesas primárias**, deverão conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos **não afeta a obtenção do resultado primário anual** previsto nesta Lei. (Grifado)

Essa regra no sentido de que os projetos de abertura de créditos para despesas primárias devem conter um demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual é comum nas LDOs.

Como dito acima, os precatórios e as RPVs são considerados despesas primárias, ou seja, “aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente”<sup>33</sup>.

Já o resultado primário anual “corresponde ao resultado líquido do total das receitas primárias do Governo Central, deduzidas suas despesas primárias. Valores positivos indicam superávit e valores negativos déficit”<sup>34</sup>.

Contudo, a mencionada norma das LDOs não teria muita relevância no caso dos precatórios, pois, como eles são um valor fixo e determinado ano a ano, não fariam sentido com relação a eles projetos de lei de créditos suplementares e especiais.

Para as RPVs, no entanto, há sim a possibilidade de a previsão orçamentária não ser suficiente e, então, haver necessidade de encaminhar tais projetos, os quais, conforme se disse supra, deveriam conter o demonstrativo de que não afetarão o resultado primário anual previsto no anexo de metas fiscais das LDOs ou indicar compensações.

Procurando jurisprudência sobre essa questão, encontrou-se no Supremo Tribunal Federal apenas a ADI n. 2.535-0 do Estado do Mato Grosso da relatoria do ministro Sepúlveda Pertence.

Tal ADI discutiu a LDO daquele estado na qual havia uma norma prevendo que as parcelas da moratória do art. 78 do ADCT só seriam incluídas no orçamento se respeitassem a meta de resultado primário fixada no anexo de metas fiscais da LDO estadual, ou seja, uma questão praticamente igual à que discutimos aqui.

Em seu voto, o ministro Sepúlveda Pertence disse que essa norma soava “de patente excentricidade constitucional” e infringia a regra da obrigatoriedade de inclusão no orçamento da verba necessária para pagamento dos precatórios.

Essa regra era prevista no art. 100, § 1º, da Constituição da República quando do acórdão, ou seja, dia 19 de dezembro de 2001, e hoje consta no § 5º do mesmo artigo com redação igual.

Nos debates ele acrescentou: “Poucas vezes vi uma norma tão desafiadamente inconstitucional.”

---

33 Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-primaria>. Acesso em: 29 maio 2025.

34 Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx?subtema=4#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=4#ancora_consulta). Acesso em: 29 maio 2025.

Disse o ministro, ainda, que essa regra era uma afronta ao dogma da independência dos Poderes e importaria aos credores sacrifícios acima dos já impostos pela moratória e, por tudo isso, ele deferiu a cautelar suspendendo a vigência daquela norma.

Por ocasião da reunião do Pleno, o ministro Nelson Jobim chamou essa regra de *curiosa* e que destoava da regra da Constituição, razão de acompanhar o relator estabelecendo que o ônus deve ser distribuído por outras rubricas orçamentárias. Pelos ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves não se conheceria da ação, mas foram vencidos nesse ponto, e o Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator.

O julgado se refere a precatórios, sendo necessário questionar se as RPVs se submeteriam a limites de metas de resultado primário, pois isso é até mais relevante com relação a elas que podem precisar de créditos suplementares, como dito.

A resposta é negativa.

Assim é porque as RPVs ontologicamente têm a mesma essência que os precatórios e, dessa forma, o pagamento delas é uma exigência constitucional e a restrição dos seus créditos adicionais ou de sua dotação com o objetivo de atingir metas de resultado primário ou qualquer outro ofende o princípio da separação de Poderes, bem como o da coisa julgada e o do direito adquirido, entre outros. Se necessário, deve-se reduzir a dotação de outras rubricas orçamentárias para se atingir tais metas como mencionado no julgado.

De tudo isso também se pode concluir que o Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional n. 95/2016 não se aplica a precatórios e requisições de pequeno valor.

### **10.6.3 A Emenda Constitucional n. 99/2017 e sua influência na dívida pública**

Essa emenda estabelece um parcelamento de precatórios e, como já dito acima, esses parcelamentos unilaterais foram julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da análise das ADIs referentes à Emenda Constitucional n. 30/2000 (ADI n. 2.356-MC e ADI n. 2.362-MC) e à Emenda Constitucional n. 62/2009 (ADIs n. 4.357 e n. 4.425), valendo aqui o mesmo raciocínio, razão pela qual se pode afirmar que essa emenda também é inconstitucional<sup>35</sup>.

---

35 No mesmo sentido: AGOTTANI, Diogo Zelak. *Dívida pública e precatórios: a evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito. Curitiba, 2018. p. 131-155.

Estranhamente não foi possível encontrar nenhuma ação questionando essa constitucionalidade, o que faz com que a emenda tenha aplicação até que o Supremo Tribunal Federal decida em contrário.

No que interessa a este trabalho, a Emenda Constitucional n. 99/2017 manteve a utilização dos depósitos judiciais e administrativos para fins de pagamento de precatórios, fazendo um aumento de percentual permitido no caso de feitos em que a entidade pública não for parte, valendo aqui as observações feitas anteriormente.

A novidade é a instituição de um fundo garantidor, que foi uma adaptação ao decidido na liminar concedida na ADI n. 5.679 supramencionada relativa à Emenda Constitucional n. 94/2016, bem como o detalhamento do rateio para os municípios do que for recolhido a esse título.

A exclusão dos limites de endividamento foi mantida, com ampliação de empréstimos:

ADCT

Art. 101. [...]

§ 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, **a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais** sob seu controle, **disponibilizará** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, **linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial** de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições:

I – no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão **adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios**, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal;

II – o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em **parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída**;

III – o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à **média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput** deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios;

IV – nos empréstimos a que se refere este parágrafo **não se aplicam** os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e **quaisquer outros limites de endividamento** previstos em lei. (Grifado)

Bem generosa é a regra desse empréstimo, com sérios riscos, pois muitos entes subnacionais estão completamente endividados.

#### **10.6.4 A Emenda Constitucional n. 109/2021**

Essa emenda alterou o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispondo que ele teria a seguinte redação:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Grifado)

Trata-se de um novo parcelamento unilateral com seus deletérios efeitos: incentivar o mal pagador e aumentar a dívida pública. Parece que o Legislador não consegue imaginar nada além de eternos adiamentos, já julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

#### **10.6.5 A Emenda Constitucional n. 113/2021**

Impressiona que não se tem o pudor de esperar apenas um ano para se interferir nos precatórios aumentando a prolixidade das regras e, como consequência lógica, a sua complexidade.

Essa emenda veio trazer um “novo” regime de pagamentos de precatórios e modificou importantes regras.

Em termos de dívida pública ela não inovou, mas trouxe severa perda para os credores da Fazenda ao dispor o seguinte:

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. (Grifado)

O grande golpe nos credores estatais é o fato de que a Selic não contém em si correção monetária, mas apenas juros; assim, a correção monetária foi retirada, com severo prejuízo para os credores.

### **10.6.6 A Emenda Constitucional n. 114/2021**

Dias depois da Emenda n. 113/2021 saiu essa emenda, novamente contribuindo para o caos normativo em termos de precatórios. Não se pode afirmar que esse caos seja intencional, mas fato é que a arbitrariedade floresce na obscuridade das normas.

À vista disso, essa emenda trouxe limites para o pagamento de precatórios, o que já vimos acima que é inconstitucional, e colocou a União no seletto clube dos inadimplentes, causando prejuízos imensos à nação.

Com efeito, não apenas os credores da Fazenda foram prejudicados, como sempre, mas o impacto na dívida foi muito severo, calculando-se um rombo de até dois por cento do PIB em virtude de uma atitude governamental plenamente injustificável<sup>36</sup>.

Felizmente o Supremo Tribunal Federal derrubou essas alterações chocantemente inconstitucionais trazidas pelas Emendas n. 113 e n. 114 nas ADIs n. 7047 e n. 7064<sup>37</sup>. Em seguida o governo federal pagou essa dívida postergada, o que, evidentemente, teve reflexos na dívida pública<sup>38</sup>.

### **10.6.7 A Emenda Constitucional n. 126/2022**

Essa emenda menciona os precatórios ligeiramente, nada tratando da questão da dívida pública.

## **10.7 Precatórios e os limites da dívida**

### **10.7.1 Precatórios e a regra de ouro**

A denominada “regra de ouro” é prevista no art. 167, III, da Constituição Federal, que diz:

---

36 Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/emenda-que-autorizou-governo-a-atrasar-quitacao-de-dividas-gera-rombo-de-ate-2-do-pib/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

37 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=521218&ori=1>. Acesso em: 21 abr. 2025.

38 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: 21 abr. 2025.

Art. 167. São vedados:

[...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[...]

Como visto acima, as emendas supramencionadas liberaram as entidades devedoras da obediência dessa regra ao abolir “quaisquer limites de endividamento”.

A intenção do constituinte derivado pode ser boa no sentido de quitar os precatórios, mas a experiência já demonstrou que, infelizmente, isso não funciona.

### **10.7.2 A experiência brasileira com o abandono de limites**

Os precatórios foram tratados no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) original, o qual previu o primeiro parcelamento ou moratória unilateral, cuja constitucionalidade foi admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 161.695 de São Paulo, em que foi relator o ministro Celso de Mello.

O parágrafo único do citado art. 33 do ADCT autorizou as entidades devedoras a emitir ano a ano, no exato montante do dispêndio dos precatórios, títulos da dívida pública, os quais não seriam computáveis para efeito do limite global de endividamento.

O Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de que tais títulos deveriam ser usados exclusivamente para pagamentos de precatórios abrangidos naquele parcelamento<sup>39</sup>.

A Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993, no seu artigo 5º previu que Estados, Distrito Federal e Municípios, até 31 de dezembro de 1999, somente poderiam emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações representadas por esse tipo de título, ressalvando o disposto no art. 33, parágrafo único, do ADCT.

Tal regra do art. 33, parágrafo único, do ADCT originou o denominado “escândalo dos precatórios”, que resultou na Comissão Parlamentar de

---

39 ADI n. 1.593, Rel. p/ o ac. Min. Menezes Direito, julgamento em 7-11-2007, Plenário, DJE de 2-5-2008 e ADI n. 1.593, rel. p/ o ac. Min. Menezes direito, julgamento em 7.11.2007, Plenário, DJE de 2.5.2008.

Inquérito (CPI) dos precatórios realizada em 1996, que constatou que os títulos foram expedidos em valor bem superior ao dos precatórios e disso apenas um valor ínfimo foi usado para efetivo pagamento deles<sup>40</sup>.

## 10.8 Assunção da dívida de precatórios pela União

A Constituição Federal, no art. 100, § 16, autorizou a União a realizar assunção de dívida de precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

É evidente que isso dependerá de lei advinda de vontade política de resolver o problema e, além disso, também das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre assunção de dívida.

A Ordem dos Advogados do Brasil, em junho de 2013, mandou ofícios para a ministra Gleisi Helena Hoffmann, Ministra da Casa Civil<sup>41</sup>, e para o ministro Guido Mantega, Ministro de Estado da Fazenda<sup>42</sup>, propondo exatamente isso.

A respeito dessa questão, o Conselho Nacional de Justiça realizou um levantamento nacional<sup>43</sup> e apurou que a dívida brasileira de precatórios em agosto de 2012 era de aproximadamente R\$ 87.570.492.923,93 assim dividida:

1. 93% na Justiça Estadual, sendo:
  - a) 44% dos Municípios;
  - b) 33% dos Estados;
  - c) 23% da administração indireta; e
2. 7% na Justiça do Trabalho.

Não se conseguiram dados mais recentes, salvo uma estimativa extraoficial de que esse valor seria de 140 bilhões de reais, sendo 1% da União e 99% de Estados e Municípios, ou seja, estes deveriam por volta de 138,6 bilhões de reais<sup>44</sup>.

---

40 A íntegra do relatório dessa CPI pode ser encontrada em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=80249&tp=1>. Acesso em: 29 maio 2025.

41 Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/peticao-gleisi-oab.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

42 OAB – federalização de precatórios 2. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/peticao-guido-oab.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

43 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio\\_precatorios\\_CNJ\\_FINAL1.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf). Acesso em: 29 maio 2025.

44 Disponível em: <http://blog.meuprecatorio.com.br/panorama-dos-precatorios/total-de-precatorios-no-brasil>. Acesso em: 3 ago. 2018.

A receita da União em 2017 foi de 2,56 trilhões de reais<sup>45</sup>, ou seja, o déficit com precatórios corresponderia aproximadamente a 5,4140625% da receita da União, enquanto o gasto com pagamento da sua dívida financeira interna foi de R\$ 1 trilhão 285 bilhões em 2017<sup>46</sup>, quase metade da arrecadação.

Portanto, a proposta da federalização da dívida de precatórios é factível, principalmente se feita aos poucos.

### **10.8.1 Assunção de obrigação e aumento de despesa**

A despesa, a assunção de obrigação, a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento de despesa só serão considerados autorizados se o seu ordenador declarar que estão compatíveis com a LDO e isso for verdade.

Essa compatibilidade será considerada ocorrida se tais gastos estiverem de acordo com as diretrizes, os objetivos, as prioridades e as metas previstos na LDO e não infringjam qualquer de suas disposições.

A LDO pode dispensar algumas despesas desses rigores considerando-as irrelevantes, mas isso não poderá ocorrer se houver assunção da dívida de precatórios pela União, pois o montante será expressivo.

## **10.9 Conclusões**

Neste estudo, foi visto que os precatórios são parte da dívida pública, mais precisamente da dívida pública fundada.

Também se observou que os precatórios e as requisições de pequeno valor não podem sofrer limitação de empenho e nem ter sua dotação orçamentária cancelada, salvo nesse último caso muito excepcionalmente, ou seja, nos casos de guerra, calamidade pública e comoção intestina grave. Mas, mesmo nesses casos, a dotação será apenas suspensa, pois em algum momento eles devem ser pagos.

Embora os precatórios e as RPVs possam se tornar eventualmente restos a pagar, a regra da prescrição de tais verbas, bem como a de seu bloqueio ou cancelamento não se aplicam a eles; o que pode ocorrer, no máximo, é a anulação vinculada do ato administrativo, se for o caso de nulidade.

Os precatórios devem ser incluídos nos anexos das leis de diretrizes orçamentárias, conforme o caso.

---

45 Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas?ano=2017>. Acesso em: 29 maio 2025.

46 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/12/orcamento-de-2018-preve-aumento-de-gastos-com-a-divida-publica>. Acesso em: 29 maio 2025.

No que tange aos precatórios e aos limites da dívida, a Resolução n. 40/2001 do Senado Federal maquiou essa enorme dívida, só incluindo nos limites os valores posteriores a 5 de maio de 2000. Estranhamente não se encontrou contestação judicial a essa esdrúxula regra.

Ainda com relação aos limites, pode-se afirmar que os precatórios e as RPVs não se sujeitam ao “Novo Regime Fiscal” instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, bem como a outras metas de resultado primário, em que pesem serem despesas primárias.

Já a Emenda Constitucional n. 94/2016 tentou adequar as regras constitucionais à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas foi além, prevendo exclusões de limites de gastos e atingindo inconstitucionalmente depósitos judiciais e administrativos de propriedade alheia.

Essa emenda incluiu um parcelamento para o caso de precatórios de maior valor, o que é inconstitucional.

Mais grave foi a Emenda Constitucional n. 99/2017, que ampliou os abusos da Emenda Constitucional n. 94/2016 e criou um novo parcelamento unilateral ao total arrepio das decisões do Supremo Tribunal Federal.

A experiência anterior com eliminação de limites de gastos se mostrou desastrosa, gerando o famigerado “escândalo dos precatórios”, mas aprender com a história não parece ser fácil.

Finalmente se examinou a questão da assunção da dívida com precatórios pela União, o que pareceu ser razoavelmente factível, mesmo que feita aos poucos.

