

# PRECATÓRIOS JUDICIAIS: EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO BRASIL

Rodrigo Britto Pereira Lima<sup>1</sup>  
Augusto de Oliveira Monteiro

## RESUMO

Este artigo analisa a evolução normativa do instituto dos precatórios no Brasil, desde as Ordenações Afonsinas até a atualidade. A relevância do tema decorre da grande quantidade de credores de precatórios, pessoas naturais e jurídicas, assim como dos elevados montantes monetários envolvidos. Após a constitucionalização dos precatórios em 1934, houve contínua modificação das normas pertinentes, visando abarcar todos os entes federativos. E a partir da Constituição de 1988, foram instituídas, por meio de nove emendas constitucionais, sucessivas moratórias e regimes especiais de pagamentos de precatórios, visando compatibilizar este fluxo de despesas com os demais elementos do orçamento público. Constatou-se, portanto, um quadro dinâmico de insegurança normativa que não se mostrou apto a equacionar com plenitude o problema em estudo.

**Palavras-chave:** Precatórios, governança pública, regime especial de pagamentos.

## ABSTRACT

This paper aims to describe the normative evolution of the institute of court-ordered debt payments in Brazil, from the Afonsine Ordinances to the present day. The relevance of the topic arises from the large number of court-ordered creditors, individuals and legal entities, as well as the high monetary amounts involved. After the constitutionalization of court orders in 1934, there was continuous modification of the relevant norms, aiming to cover all federative entities. And from the 1988 Constitution onwards, through nine constitutional amendments, successive moratoriums and special court-ordered debts payment regimes were established, aiming to make this flow of expenses compatible with other elements of the public budget.

**Keywords:** Court-ordered debts, public governance, special payment regime.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a evolução normativa do instituto dos precatórios no Brasil, desde as Ordenações Afonsinas até a atualidade. Trata-se de um tema de grande relevância, na medida em que alcança uma grande quantidade de credores, dentre pessoas naturais e jurídicas, assim como atinge algumas dezenas de bilhões de reais.

---

Bacharel em Direito, Especialista em Direito Societário pelo IBMEC, Especialista em Gestão Financeira pela FGV, Professor universitário, Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas. Juiz Federal – TRF1. E-mail [keyronland@gmail.com](mailto:keyronland@gmail.com)  
Bacharel em Direito, Mestre em Economia, Doutor em Administração Pública, Professor Titular do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas e do Mestrado em Administração da Universidade Salvador – UNIFACS. E-mail: [augusto.monteiro@animaeducacao.com.br](mailto:augusto.monteiro@animaeducacao.com.br)

O presente trabalho contempla as previsões constitucionais, desde a constitucionalização dos precatórios em 1934, até a Constituição de 1988 e as diversas emendas constitucionais a que foram submetidas, considerando que houve contínua modificação das normas pertinentes, visando abarcar todos os entes federativos. E a partir da Constituição de 1988, foram instituídas, por meio de nove emendas constitucionais, sucessivas moratórias e regimes especiais de pagamentos de precatórios, visando compatibilizar este fluxo de despesas com os demais elementos do orçamento público

Resgatando algumas conceituações de precatórios, cabe trazer que Lemos (2004, p. 41) já reportava que o termo precatório deriva do latim *precatorius*. Carvalho (1982, p. 337) definiu precatório como a ordem judicial de pagamento ao ente público, para inclusão do débito no orçamento público. Caldas Furtado (2013, p. 231) afirmou que precatório é a requisição judicial de pagamento, consubstanciada na requisição expedida pelo juiz da execução ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda, em face da Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de determinada soma em processo transitado em julgado. Antônio Flávio de Oliveira (2007, p. 46), enxergou o precatório como sendo um ato administrativo de comunicação, por intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação a fim de que, ao elaborar o orçamento programa para o próximo exercício, o valor correspondente tenha sido incluído na previsão orçamentária. E Egon Bockmann Moreira, Betina Treiger Grupenmacher, Rodrigo Luís Kanayama e Diogo Zelak Agottani (2023, p. 23) definiram precatório como ordem de pagamento, decorrente de ofício-precatório enviado pelo magistrado responsável pela execução judicial ou pelo cumprimento da sentença ao Presidente do Tribunal respectivo, a fim de que a dívida seja satisfeita no futuro, por meio de sua obrigatória inclusão no orçamento público.

A metodologia adotada envolveu pesquisas doutrinária e jurisprudencial, com revisão literária de publicações em livros, revistas e artigos específicos. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e bibliográfica.

Assim, este artigo está dividido em seis seções, a saber, iniciando por esta introdução; a segunda seção apresenta o tratamento dado pela Constituição Brasileira de 1824 aos bens públicos; a terceira descreve o percurso normativo

dos precatórios na República antes da Constituição de 1988; a quarta analisa os precatórios na Constituição de 1988; a quinta as emendas constitucionais sobre precatórios na vigência da Constituição atual; e a última seção apresenta as conclusões e considerações finais.

## **2 CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1824 E OS BENS PÚBLICOS**

A primeira referência a “precatório” no sentido de obrigação de pagar imposta à Fazenda Pública decorrente de condenação judicial é de uma carta datada de 29 de setembro de 1498, quando vigentes as Ordenações Afonsinas. (Arquivo Nacional da Torre do Tombo, 2010). No arquivo da Torre do Tombo, consta que em 28 de janeiro de 1508 há outra referência, em que um precatório é enviado aos fiscais da Fazenda referente a uma dívida do Rei. Ainda no mesmo arquivo, há referência que um juiz emitiu um precatório para uma autoridade administrativa pagar valores a uma mulher em 13 de julho de 1514.

Existia um rol determinado de bens que se consideravam impenhoráveis, estabelecido em lei de 27 de julho de 1582 e ampliado por diplomas subsequentes, abarcando, por exemplo, os cavalos, as armas, os livros, os vestidos de seus corpos e as camas dos fidalgos, dos cavalheiros e dos desembargadores, como anotou Tardin (2007, p. 5).

Entretanto, a primeira positivação do termo precatório é encontrada apenas na “Collecção Chronologica de Leis Extravagantes, posteriores à nova compilação das Ordenações do Reino, publicadas em 1603 deste ano até o de 1761, por Resolução de S. Magestade de 02 de setembro de 1786”. No sistema português, que vige até a atualidade, não há impenhorabilidade absoluta de bens públicos, sendo que caso não haja o pagamento, o credor pode indicar um bem do ente público à penhora.

A Constituição de 25 de abril de 1824, outorgada por Dom Pedro I, definiu no art. 15 as atribuições da Assembleia Geral, e entre elas consta o item XV, que expressa que seria atribuição da Assembleia Geral “Regular a administração dos bens Nacionais, e decretar a sua alienação”. A Constituição previu no art. 15, inciso X a competência do Poder Legislativo de fixar anualmente as despesas públicas, no inciso XIV a atribuição de estabelecer meios convenientes para pagamento da dívida pública. E no art. 172 ficou previsto que o Poder Executivo

iria proceder ao projeto de Orçamento anual, que incluiria todas as receitas e despesas do ano seguinte.

O entendimento da impossibilidade de penhora e posterior alienação de bens imperiais em ação judicial não se extraiu apenas do art. 15, XV da Constituição, mas de um tripé valorativo extremamente relevante para a Constituição de 1824: a) reverência do Poder Judicial aos demais Poderes, recordando-se que na forma do art. 98, o Poder Moderador era a chave de toda organização política, velando sobre o equilíbrio e harmonia dos demais Poderes; b) obediência ao Orçamento, não podendo haver pagamentos fora do quanto votado pela Assembleia; c) respeito aos atos da Assembleia Geral quanto a regular a administração dos bens nacionais e decretar a sua alienação.

Portanto, o entendimento pela impenhorabilidade foi algo que foi bastante ruminado pela Administração Imperial, até que a garantia constitucional foi concretizada pelo art. 14 da Instrução de 10 de abril de 1851, emitida pelo Diretório do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda Pública, e Avisos da Fazendas 120 de 1863 e 395 de 1865. De toda sorte, ainda que a impenhorabilidade fosse anterior a 1851, só alcançava os bens nacionais, sendo estendida aos provinciais e municipais no ano de 1863, com o Aviso do Império 120.

Uma das legislações precursoras do conceito moderno de precatório pode ser identificada no artigo 95 do Decreto nº 2.433, datado de 15 de julho de 1859. Este dispositivo legal está inserido em uma seção dedicada aos assim denominados “bens do Evento” pelo próprio Decreto. Quanto a execuções em face da Fazenda Pública brasileira, aplicavam-se as Ordenações Filipinas, que não se opunham à penhora de bens públicos, com poucas exceções. Na ausência de norma procedimental clara e específica, a jurisprudência teve que enfrentar a questão, especialmente tormentosa quando no polo passivo constavam as Câmaras Municipais, como recorda Vladimir Souza Carvalho (1982, p. 330-331). Nesses processos, juízes entenderam que os pagamentos apenas poderiam ocorrer com autorização do Presidente da Câmara para que o Oficial de Justiça nela entrasse. Destarte, passou-se a expedir precatória de vênua, em homenagem à separação entre os poderes, com requisição de entrada do Oficial de Justiça na Câmara para sequestrar o dinheiro dos cofres.

Nazaré (2015) relata que até o fim do Império, o que se via era todo tipo de procura por favorecimentos pessoais e advocacia administrativa para os credores receberem seus créditos de precatórios, pois não havia ordem cronológica de recebimentos, nem delimitação sobre quais autoridades poderiam determinar o pagamento.

E Nuno Piçarra (1989, p. 259-260) reporta, que integra a cultura latina o ambiente de inadimplência quanto a obrigações de pagar reconhecidos pelo Poder Judiciário com trânsito em julgado, só se adimplindo às condenações quando a coerção torna insuportável a resistência.

### **3 PRECATÓRIOS NA REPÚBLICA ANTES DO ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Constituição de 1891 não dispôs sobre precatórios, mas a expressão “precatório” foi utilizada quando a sistemática restou devidamente formalizada em ato normativo, especificamente, o Decreto Federal 3.084, de 05 de novembro de 1898. Se para o ente político central havia escassa norma, para os demais entes não havia previsão normativa de âmbito nacional, podendo cada um normatizar ou não à sua maneira. Total ausência normativa e muitos interesses envolvidos.

A Constituição de 1934 foi a primeira a mencionar o vocábulo no artigo 182, estabelecendo que as obrigações financeiras da Fazenda federal, decorrentes de decisões judiciais, deveriam ser quitadas seguindo a ordem cronológica dos precatórios e conforme os créditos orçamentários alocados para tal fim. Foi explicitamente proibido qualquer favorecimento ou discriminação em relação a casos específicos ou indivíduos no que tange à alocação de fundos legais.

O texto também determinou, em seu parágrafo único, que o Poder Executivo deveria alocar os recursos necessários para esses pagamentos ao Poder Judiciário, depositando os valores nos cofres públicos designados para esse propósito.

A responsabilidade de emitir as ordens de pagamento, respeitando os limites dos recursos disponíveis, foi atribuída ao Presidente do Supremo Tribunal Federal. Adicionalmente, caso um credor apresentasse uma reivindicação de

que sua prioridade foi desrespeitada, o Presidente poderia ordenar o sequestro dos valores requeridos para cumprir a obrigação, após consulta ao Procurador-Geral da República. E o Código de Processo Civil, introduzido em 1939, especificamente no artigo 918, determinava que, em casos de execução por quantia certa, o devedor deveria ser notificado para, no prazo de vinte e quatro horas após a notificação, efetuar o pagamento ou indicar bens passíveis de penhora, caso contrário, a penhora seria realizada por decisão judicial. Não previa, porém, os embargos à execução pela Fazenda Pública nem prazo especial para a Fazenda Pública se manifestar, mas reconhecendo a impenhorabilidade dos bens públicos, os pagamentos seriam por apresentação das requisições e à conta dos créditos orçamentários para os pagamentos devidos. Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 1946, no seu artigo 204, delineou que os débitos da Fazenda Pública – seja ela federal, estadual ou municipal - resultantes de decisões judiciais, deveriam ser quitados conforme a sequência de apresentação dos precatórios, utilizando-se para isso os créditos orçamentários e extraorçamentários específicos. Estabeleceu-se a vedação de destinação de fundos baseada em seleção de casos específicos ou de indivíduos nas alocações orçamentárias destinadas a este propósito.

Além disso, o artigo incluiu um parágrafo único, especificando que os recursos orçamentários e extraorçamentários criados para o pagamento de tais dívidas deveriam ser atribuídos ao Poder Judiciário, sendo os montantes correspondentes encaminhados à entidade governamental responsável. Era responsabilidade do Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, dependendo da situação, do Presidente do Tribunal de Justiça, emitir as ordens para os pagamentos, levando em consideração a disponibilidade dos fundos. Caso um credor se sentisse injustiçado em relação à sua prioridade de pagamento, ele poderia solicitar a apreensão de valores para a liquidação da dívida, e após consulta ao Procurador-Geral, o Presidente do Tribunal decidiria. Assim, com a Constituição de 1946, dada a inclusão das Fazendas Estaduais e Municipais, a competência para emitir a comunicação aos chefes dos poderes executivos passou a ser do Tribunal Federal de Recursos e dos Tribunais de Justiça.

Ressalte-se que a possibilidade de sequestro de verba pública por quebra

da ordem cronológica de precatórios esteve presente em todas as redações constitucionais sobre o tema.

E a Constituição de 1967 dispôs sobre precatórios em seu art. 112, redação praticamente idêntica à do art. 117 da Emenda Constitucional 1/1969.

O art. 117 previu que os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-iam na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim. O primeiro parágrafo estabeleceu a obrigatoriedade para todas as entidades públicas de alocar, em seus orçamentos, recursos específicos para a quitação de dívidas reconhecidas por precatórios judiciais, que sejam apresentados até o dia 1º de julho de cada ano. O segundo parágrafo especificou que os recursos orçamentários designados e quaisquer créditos adicionais abertos para este fim seriam atribuídos sob a responsabilidade do Poder Judiciário, sendo os valores correspondentes direcionados à entidade governamental apropriada.

A determinação para a realização do pagamento, respeitando as limitações financeiras disponíveis, e a autorização para o sequestro dos montantes necessários para resolver dívidas em casos nos quais o credor tenha sido injustamente preterido, após consulta ao chefe do Ministério Público, ficaram a cargo do Presidente do Tribunal responsável pela decisão judicial executora.

A Constituição de 1967 trouxe, portanto, como novidades uma redação mais técnica, fazenda referência a inclusão obrigatória no Orçamento do ente devedor a verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, estabelecendo como data limite o dia de primeiro de julho.

O presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda seria o responsável pela comunicação, sendo que as três constituições anteriores não definiam quem na estrutura de Tribunal deveria fazer a comunicação.

Muito embora Araken de Assis (2016, p. 1.359) afirme que em linhas gerais, a disciplina infraconstitucional da execução de créditos pecuniários contra a Fazenda Pública pouco mudou entre o Código de Processo Civil de 1973 e o Código de 2015, é possível cotejar também o código de 1939 para concluir que a matéria sofreu módica alteração ao longo de quase um século.

#### **4 PRECATÓRIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A disciplina originária da Constituição Federal de 1988 sobre precatórios era muito mais breve e simples do que o texto atual, sendo que a redação do art. 100 determinava que à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-iam 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.

O cotejo entre a redação do art. 182 da Constituição de 1934 e a redação original do art. 100 da Constituição de 1988, demonstra que o instituto do precatório, como sendo uma sentença judicial transitada em julgado com conteúdo de obrigação de dar dinheiro que seria comunicada pelo Presidente de um Tribunal para o Poder Executivo, o qual consigna valores para o Poder Judiciário fazer os pagamentos em ordem cronológica, de acordo com as forças do depósito, e a faculdade do credor poder requerer o sequestro da quantia necessária se alegar preterição na ordem cronológica, a ser decidido pelo Presidente o Tribunal, se mantiverm praticamente sem alterações por cinquenta e quatro anos.

Observe-se que a Constituição de 1967 já instituía como mandatária a reserva, dentro do orçamento de entidades públicas, de uma parcela de recursos especificamente destinada ao acerto de suas obrigações financeiras identificadas em precatórios judiciais, que deviam ser submetidos até o dia 1º de julho de cada ano.

Com a redação original da Constituição de 1988, se excepcionou os créditos de natureza alimentícia do regime de precatório; e definiu que os precatórios apresentados até 1º de julho teriam seus valores atualizados naquela data, e o pagamento destes precatórios seria até o final do exercício seguinte. Por fim, se tornou desnecessária a oitiva do Ministério Público para a decisão do Presidente do Tribunal quanto ao pleito de sequestro de verbas por quebra da ordem cronológica de pagamento de precatórios.

Na época da promulgação da Constituição Federal de 1988, percebeu-se que não havia maiores problemas práticos envolvendo a questão dos precatórios, pois a redação era praticamente a mesma da Constituição Federal de 1946, em seu art. 204.

No entanto, o texto originário do art. 100 da Constituição Federal de 1988, que seguiu a tradição de tratar de precatórios em um único artigo da Constituição e possui nítida inspiração nas constituições anteriores, inovou ao excepcionar do regime de precatórios os créditos de natureza alimentícia.

Foi prevista também a atualização dos valores inscritos em precatórios, e que o pagamento deveria ser feito até o final do exercício seguinte. De igual modo, para o regime de sequestro restou esclarecido que se trataria exclusivamente para os casos de preterimento do direito de precedência. A retirada dos créditos de natureza alimentícia do regime de precatórios encontrou dificuldades orçamentárias intransponíveis. A Constituição Cidadã moralizou o regime de precatórios, determinando atualização do valor da dívida, data limite para inscrição e data limite para pagamento, sendo a grande responsável por revolucionar a importância prática dos precatórios. Todavia, ao contrário da tradição anterior, desde a redação original da Constituição Federal de 1988 se previu nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias um único dispositivo que marcaria indelevelmente os precatórios, outorgando a primeira moratória constitucional de precatórios em seu art. 33. O art. 33 do ADCT submeteu a integralidade dos créditos comuns de precatórios a pagamento parcelado em 8 (oito) anos a contar de 01.07.1989, o qual se encerrou apenas em 01.07.1997.

Do ponto de vista fiscal, restaram as entidades devedoras autorizadas a emitir títulos de dívida pública não computáveis para efeito de limite global de endividamento. Portanto, os entes públicos poderiam se endividar para pagar suas dívidas precatórias sem obediência a limites fiscais até 01.07.1997. Considerando o ambiente inflacionário brasileiro na época da promulgação da Constituição, a lógica era da expedição sucessiva e aparentemente sem fim de novos precatórios, pois sempre haveria um resíduo a pagar.

O regime temporário do art. 33 do ADCT se encerrou em 1997, e a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, determinou que, para precatórios expedidos a partir de

05.05.2000, a dívida de precatórios não paga durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, seria classificada como dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

## **5 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 30/2000, 37/2002, 62/2009, 94/2016, 99/2017, 109/2021, 113/2021, 114/2021 E 126/2022**

Em 12 de setembro de 2000, o Congresso Nacional publicou a Emenda Constitucional 30, que promoveu grandes modificações nos conceitos fundamentais dos requisitórios e uma nova moratória. A nova redação do caput do parágrafo primeiro alterou o momento em que seria feita a atualização de valores, que antes era 1º de julho do ano em que inscrito o débito em lista de precatórios judiciais, e passou a ser em momento do pagamento.

Quanto aos conceitos fundamentais, as maiores alterações se concentraram no §1º-A, e parágrafos terceiro a quinto do art. 100 da Constituição. O parágrafo primeiro, letra “a”, conceituou o que seria débito de natureza alimentícia como sendo os que 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. Esse atraso de doze anos para haver o conceito do que estaria fora da fila de precatórios certamente deu margem para muitas interpretações divergentes.

Posteriormente, houve a concentração de tais poderes com o Presidente do Tribunal de Justiça local, e não do Tribunal que proferiu a decisão exequenda. Ao consignar os valores a um tribunal, o acompanhamento dos saldos ficou mais transparente, evitando decisões díspares e quebra da ordem cronológica. Também foi esclarecido pelo texto constitucional que o sequestro ocorreria a requerimento do credor e exclusivamente em caso de preterimento de direito de precedência.

Continuando a tradição iniciada pela Constituição de 1988, foi incluído um novo artigo no ADCT, o art. 78, o qual ressaltando as recém-criadas obrigações de pequeno valor, além dos precatórios de natureza alimentícia, e outros casos especificamente tratados, incluiu novo parcelamento de no máximo dez anos, permitindo a cessão dos créditos de precatório e prevendo o poder liberatório do

pagamento de tributos da entidade devedora. A previsão de cessão de créditos de precatórios e o poder liberatório de pagamento de tributos são muito relevantes, pois foram um incentivo a formação de mercado secundário para precatórios.

Destaque-se que este parcelamento foi objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2362 e 2356. Após mais de 23 (vinte e três) anos, o Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual encerrada em 28.10.2023, julgou as ações diretas de inconstitucionalidade, reconhecendo em parte a inconstitucionalidade do art. 78 do ADCT, mas modulando seus efeitos.

Ressonante com os fortes debates sobre o prazo de pagamento de precatórios de desapropriações de imóveis residenciais quando da promulgação da Constituição, para esses casos a moratória foi limitada a dois anos. Oliveira (2006, p. 537 a 545), muito discorreu sobre os deméritos da Emenda 30/2000, a qual denominou de “nova e inconstitucional moratória” e “abuso do Poder Legislativo”, da violação do direito adquirido e da coisa julgada. Seus argumentos encontraram guarida na Medida Cautelar na ADIN 2362 deferida em 2010 pelo Supremo Tribunal Federal, redator para o acórdão Min. Ayres de Brito, mas o pragmatismo venceu em 2023, como visto supra.

Já a Emenda Constitucional 37/2002, de 12 de junho de 2002, entre outras matérias, alterou o art. 100 da Constituição para acrescentar um parágrafo quarto, e acrescentou também os artigos 86 e 87 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. A alteração no art. 100, parágrafo quarto, visou esclarecer que seria vedada 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 em requisição de pequeno valor e, em parte, mediante expedição de precatório. A intenção do legislador constituinte derivado seria impedir a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor já pago sem a nova inscrição e nova fila de precatório, bem como a quebra ou fracionamento em requisição de pequeno valor e o restante em precatório.

Quanto ao fracionamento de crédito alimentar até o teto da requisição de pequeno valor, ou em múltiplos desse valor, e o restante em precatório, esse posicionamento foi posteriormente alterado.

Compreende-se que o texto, que pelo conteúdo sem maior gravidade bem poderia ser vertido via ato legislativo infraconstitucional, tenha sido insculpido na Constituição para obrigar não apenas a União, mas Estados, Distrito Federal e Municípios.

No que tange aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, é elogiável que esta tenha sido das poucas emendas constitucionais que alteraram o ADCT e não tenha vertido regras prejudiciais ao credor. Ao contrário, o art. 86 do ADCT excluiu do rígido regime de precatórios as obrigações de pequeno valor da Fazenda Federal, Estadual, Distrital e Municipal. O parágrafo primeiro do art. 86 do ADCT estabeleceu que os débitos de processos que se enquadrassem como requisição de pequeno valor de cada fazenda pública seriam pagos na ordem cronológica de apresentação, com precedência sobre os de maior valor.

E o próprio art. 87 do ADCT, acrescentado pela Emenda 37, considerou como obrigação de pequeno valor, até a publicação das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, os débitos ou obrigações consignadas em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. Oliveira (2006, p. 562) entende que o objetivo desta medida foi retirar da ordem de precatórios aqueles de pequeno valor, dando-lhes preferência no pagamento.

Foi fixado constitucionalmente o valor de obrigação de pequeno valor para Estados e Distrito Federal (quarenta salários-mínimos) e Municípios (trinta salários-mínimos). Não se atentou o constituinte que o valor de trinta salários-mínimos poderia ser pequeno valor para municipalidades do Sul-Sudeste, mas grande valor para o Norte-Nordeste. Posteriormente, houve alteração desse critério.

Por seu turno, a longa e complexa Emenda Constitucional 62/2009, um ano antes do fim da moratória decenal para precatórios de natureza comum estabelecida pela Emenda Constitucional 30/2000, refez todo o sistema nacional de precatórios, criando o primeiro regime especial, dentre diversas novidades.

Leonardo Carneiro da Cunha (2022, p. 92-97) destaca o papel do Conselho Nacional de Justiça, que operacionalizou a Emenda Constitucional 62 e as Emendas Constitucionais posteriores sobre regimes especiais de pagamento de precatórios, e suas Resoluções fazem as vezes de leis nacionais

sobre o tema, vinculando a Fazenda Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

A Emenda Constitucional 62/2009 foi a maior e a mais polêmica emenda constitucional sobre precatórios da história do Brasil. Foram propostas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4.425, 4.400, 4.372 e 4.357) que foram reunidas para julgamento conjunto em 16 de junho de 2011.

Diversos conceitos fundamentais sobre precatórios foram alterados, e o art. 100 da Constituição foi reescrito, com a inclusão de numerosos parágrafos, sendo retirado do caput do art. 100 da Constituição Federal a exceção dos créditos de natureza alimentícia à ordem cronológica de precatórios.

Foi repetida a redação definida pela Emenda 30 do que seriam débitos de natureza alimentícia, plasmando a nova redação do parágrafo primeiro do art. 100 que seriam aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil. Portanto, o valor mínimo para a fixação da requisição de pequeno valor passou a depender da capacidade econômica do ente público, não mais coincidindo com o maior benefício do regime geral da previdência social,

Em razão da inclusão dessa nova variável, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.332, contra lei do Estado de Rondônia que estabeleceu o valor de requisição de pequeno valor em 10 (dez) salários mínimos, sob alegação que o Estado não possuiria capacidade econômica para fixar um maior valor. O Relator Min. Alexandre de Moraes entendeu ser possível ao Poder Judiciário realizar juízo de proporcionalidade, verificando se o valor fixado é proporcional à conjuntura socioeconômica do ente público devedor. Seria possível reconhecer a inconstitucionalidade se demonstrado descompasso evidente entre o limite estabelecido para o pagamento de requisição de pequeno valor e a capacidade financeira do ente público.

E o parágrafo quinto reafirmou a redação já definida pela Emenda Constitucional 30 de ser 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.

Quanto ao parágrafo oitavo, o que antes se vedava seria pagar o valor devido em decorrência de processo judicial parcialmente em requisição de pequeno valor e parcialmente em precatório, além de fracionar o valor que deveria ser em precatório em várias requisições de pequeno valor. A proibição de fracionar, repartir ou quebrar o valor da execução em várias requisições de pequeno valor continua. Sublinhe-se também que até a Emenda 62, um precatório alimentar não entrava em fila cronológica de precatório.

E em 15 de dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional 94, que introduziu alterações no artigo 100 da Constituição e acrescentou os artigos 101 a 105 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre um novo regime especial de pagamento de precatórios. O objetivo manifesto da Emenda Constitucional 94/2016 foi adequar as disposições relativas a precatórios à decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Emenda Constitucional 62/2009 nas ADIs retro mencionadas. A única alteração que não esteve vinculada ao regime especial de precatórios se encontrou no parágrafo segundo do art. 100, para prever que 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, seriam pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para obrigação de pequeno valor, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

A Emenda 99 acrescentou o parágrafo quarto ao art. 101 do ADCT, para prever que a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizaria 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.

As condições do empréstimo seriam as seguintes: no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar, os índices e critérios de atualização seriam o 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.

Observe-se ainda que a Emenda 99, ao alterar o art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passou a prever que o crédito *superpreferencial* seria equivalente não mais ao triplo, mas ao quántuplo da requisição de pequeno valor de cada ente devedor, admitido o fracionamento para essa finalidade, e o restante será pago em ordem cronológica de apresentação do precatório.

Por seu turno, a Emenda Constitucional 109 tratou de muitos assuntos controversos, e no que tange à temática de precatórios, alterou o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prever uma extensão do prazo, que era até dezembro de 2024, para até dezembro de 2029 para o pagamento dos débitos vencidos e vincendos. E revogou o parágrafo quarto do art. 101 do ADCT que previa que a União disponibilizaria linha de crédito especial para Estados, Distrito Federal e Municípios submetidos ao regime especial de pagamento de precatórios.

E a Emenda Constitucional 113, de 8 de dezembro de 2021, embora não tenha alterado o regime especial de pagamento de precatórios, fez modificações que o impactaram. Entre as alterações, foi bastante relevante o novel parágrafo nono do art. 100. A redação anterior do dispositivo previa que no momento da expedição do precatório, seria abatido a título de compensação o valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluindo parcelas vincendas de parcelamentos, apenas ressalvando hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito.

Já a Emenda Constitucional 114/2021 alterou o parágrafo quinto do art. 100 da Constituição Federal para fixar a data limite para inclusão no orçamento das entidades de direito público da verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais para 02 de abril, ao invés de 01 de julho. Aumentou-se assim o prazo do período de graça em praticamente três meses.

Por outro lado, como a taxa SELIC incluía correção monetária, remuneração do capital e compensação pela mora, não haveria perda monetária para o credor, apenas redução do prazo para inclusão no orçamento, passando-se os precatórios a partir de 03 de abril para inclusão em orçamento de ano

subsequente, desde que a interpretação do Conselho Nacional de Justiça não fosse pela aplicação do IPCA-E no período de graça.

O artigo sexto da Emenda Constitucional 114 inovou ao prever prazo de um ano de sua promulgação para que o Congresso Nacional promovesse, por meio de comissão mista, exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União. Tal comissão atuaria em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o auxílio do Tribunal de Contas da União e teria poderes para requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, buscando identificar medidas legislativas a serem adotadas com vistas a trazer maior segurança jurídica no âmbito federal.

Quanto à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios, criou-se um fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 dos recursos levantados entre o percentual de até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os estados, o Distrito Federal ou os municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Esse fundo seria constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados. Foi previsto também para a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados o cancelamento dos respectivos requisitórios e a baixa das obrigações, assegurada a possibilidade de revalidação dos requisitórios pelos juízos dos processos perante os tribunais a requerimento dos credores e após a oitiva da entidade devedora, mantidas a posição de ordem cronológica original e a remuneração de todo o período.

E por fim a Emenda Constitucional 126 alterou o caput do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para definir a correção para o exercício de 2017 em 7,2% e para os exercícios posteriores pela variação do

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Percebe-se então que a tendência verificada nos últimos 15 anos foi de reiterada prorrogação dos regimes especiais de pagamentos de precatórios, e ainda assim não tendo sido viável para muitos estados e municípios o pagamento integral de suas dívidas até 2029.

Destarte, Diogo Zelak Agottani (2018, p. 169-175) reconhece que nenhum destes parcelamentos/regimes especiais implementados alcançou plenamente as suas finalidades. E Ravi Peixoto (2023, p. 195) corrobora o entendimento de que se trata de um problema intergeracional, que vem sendo “empurrado para a frente” pelas seguidas emendas constitucionais que previam inicialmente o término do regime especial para 2020, depois para 2024, em seguida para 2029, e mostra-se muito provável que esse último prazo venha a ser novamente prorrogado por outras emendas constitucionais.

## **6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Destarte, a presente pesquisa evidenciou um quadro dinâmico de alternância normativa que não se mostrou apto a equacionar com plenitude o problema dos precatórios no Brasil. O instituto dos precatórios é antigo e reflete uma questão recorrente no país: o reiterado descumprimento do ordenamento jurídico pelos entes governamentais no Brasil, ensejando um fluxo constante de processos e consequentes decisões judiciais com impacto financeiro sobre os orçamentos públicos, conduzindo a múltiplas revisões das normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam o tema.

A maior evidência deste dinamismo é o amplo conjunto de emendas constitucionais referentes aos precatórios e respectivos regimes especiais de pagamento promulgadas sobre a Constituição Federal de 1988, que já bem regulava o tema.

Destacam-se também nesta direção os vários provimentos editados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que atuou sob delegação do Supremo Tribunal Federal com poderes para supervisionar e monitorar pagamento de precatórios. Outro ponto a destacar é que os regimes especiais de pagamento de precatórios se aplicaram apenas aos estados, Distrito Federal e municípios, não alcançando o Governo Federal.

E como há uma fatura de evidências de que o problema não esteja plenamente equacionado até o presente de forma sustentável, acredita-se que pesquisas subsequentes poderão apontar as necessidades de revisão das normas contemporaneamente vigentes, assim como indicar um caminho para a solução definitiva a este tão complexo problema.

## REFERÊNCIAS

AGOTTANI, Diogo Zelak. *Dívida Pública e Precatórios: A evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos*. Dissertação (Mestrado) - UFPR, 2018.

CALDAS FURTADO, J. R. *Direito Financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao Estudo do Precatório. *Revista de Informação Legislativa*, n. 76, p. 325-364, out./dez. 1982.

DGLAB. *Direção Geral do Livro dos Arquivos e das Bibliotecas*. Portugal. Secretaria de Estado da Cultura. Direção Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas. Arquivo Nacional da Torre do Tombo. 2010. Disponível em: <https://digitarq.arquivos.pt/details?id=3777942>. Acesso em: jan. 2024.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Precatórios: atual regime jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto: necessidades de novos paradigmas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo; AGOTTANI, Diogo Zelak. *Precatórios: o seu novo regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: RT, 2024.

NAZARÉ, P. E. D. *O sequestro de verbas públicas e o uso de depósitos judiciais para a satisfação de precatórios*. 2015. 53f. Monografia (Especialização) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEIXOTO, Ravi. *Manual dos precatórios: como entender e trabalhar com esse método de pagamento das dívidas públicas*. Londrina: Thoth, 2023.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e sua evolução*. Coimbra: Coimbra Ed., 1989.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 8. ed. Barueri: ATLAS, 2022.

TARDIN, Maria das Graças Verly. O precatório judicial: um obstáculo à efetividade do processo. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos do Goytacazes, ano 8, n. 10, jun. 2007. Disponível em: [[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/Maria\\_das\\_gracas-verly\\_tardin.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/Maria_das_gracas-verly_tardin.pdf)] Acesso em: 03 dez.2023.