



LUCCA SAPORITO DE SOUZA PIMENTEL

A INCONSTITUCIONALIDADE DO  
REGIME ESPECIAL DE  
**PAGAMENTO DE  
PRECATÓRIOS**

Este trabalho analisa a legislação brasileira pertinente à execução contra a Fazenda Pública, em especial o cumprimento de obrigação pecuniária imposta judicialmente. Com enfoque nas modificações realizadas pelas Emendas Constitucionais n° 62/2009, 94/2016, 99/2017 e 113/2021, em cotejo com normas fundamentais da Constituição Federal de 1988, interpretadas à luz de entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal, na sistemática do controle de constitucionalidade, defende-se a inconstitucionalidade do denominado regime especial de pagamento.

Para tanto, busca-se compreender o conceito de Fazenda Pública e as razões subjacentes às suas prerrogativas quanto às obrigações pecuniárias, asseguradas pela Constituição e legislação infraconstitucional.

Ademais, as modificações introduzidas pelas Emendas Constitucionais sobreditas são objeto de análise, bem como as decisões do Supremo Tribunal Federal no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 4.357/DF, 4.425/DF e 5.679/DF. Assim, traça-se esboço geral do regime jurídico brasileiro a respeito da execução contra a Fazenda Pública, com afirmação da inconstitucionalidade do que se conhece por "regime especial de pagamento" frente a valores constitucionais do Estado Democrático de Direito, em razão de institutos frontalmente contrários a diversas normas constitucionais e aos direitos fundamentais dos particulares.

ISBN 978-65-6006-019-7



9 786560 060197 >



**EXPERT**  
EDITORA DIGITAL

A INCONSTITUCIONALIDADE DO  
REGIME ESPECIAL DE  
PAGAMENTO DE  
PRECATÓRIOS



**Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira**

Universidade de Brasília - UnB

**Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG,  
e PUC - Minas

**Prof. Dr. Francisco Satiro**

Faculdade de Direito da USP - Largo São  
Francisco

**Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza**

Universidad de Litoral (Argentina)

**Prof. Dr. Henrique Viana Pereira**

PUC - Minas

**Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da  
Fonseca**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

**Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha**

Universidade Federal da Bahia - UFBA

**Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues**

Centro Universitário Unihorizontes  
e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino**

UniCEUB e UniEuro, Brasília, DF.

**Prof. Dr. Luciano Timm**

Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

**Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio  
Júnior**

PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

**Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.  
PUC - Minas

**Prof. Dr. Thiago Penido Martins**

Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG

**Direção editorial:** Luciana de Castro Bastos

**Diagramação e Capa:** Editora Expert

**Revisão:** Do Autor

A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor.



Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. <https://br.creativecommons.org/>  
"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

PIMENTEL, Lucca Saporito de Souza

Título: A inconstitucionalidade do regime especial de pagamento de precatórios - Belo Horizonte - Editora Expert - 2023

Autor:

Lucca Saporito de Souza Pimentel

ISBN: 978-65-6006-019-7

Modo de acesso: <https://experteditora.com.br>

1.Direito Constitucional 2.Obrigações Pecuniárias 3.Fazenda Pública I. I.

Título.

CDD: 341.2

**Pedidos dessa obra:**

**[experteditora.com.br](https://experteditora.com.br)**

**[contato@editoraexpert.com.br](mailto:contato@editoraexpert.com.br)**



**EXPERT**  
EDITORA DIGITAL



## LISTA DE ABREVIATURAS

CRFB/88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda constitucional
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
PGR	Procurador Geral da República
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
RPV	Requisição de pequeno valor
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
CC/02	Código Civil de 2002
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
IPCA-E	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
TR	Taxa Referencial - índice de correção básica da caderneta de poupança
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos





## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. SISTEMÁTICA ESTRUTURAL .....</b>	<b>19</b>
1.1 Execução contra a Fazenda Pública .....	21
1.1.1 Conceito de Fazenda Pública .....	21
1.1.2 Conceito de processo de execução .....	25
1.1.3 Execução por quantia certa em face da Fazenda Pública .....	27
1.2 Sistemática da satisfação das obrigações de pagar quantia – precatório e requisição de pequeno valor (RPV) .....	33
1.2.1 Precatórios, espécies de créditos e RPV's.....	33
1.2.2 Processamento e pagamento dos precatórios .....	39
<b>2. REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO – EC nº 62/2009.....</b>	<b>47</b>
2.1 Sistemas de pagamento .....	49
2.2 Processamento.....	52
2.2.1 Leilão .....	52
2.2.2 Pagamento em ordem crescente.....	53
2.2.3 Acordo direto com o credor.....	54
2.4 ADI's e julgamento pelo supremo tribunal federal.....	55
2.4.1 Modulação dos efeitos.....	59
2.5 Novo regime especial de pagamento – EC's nº 94/2016 e 99/2017 .....	62
2.5.1 Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.679/DF.....	66

<b>3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO .....</b>	<b>71</b>
3.1 Sistemática de abordagem .....	73
3.1.1 Normas constitucionais - regras e princípios - breves considerações....	73
3.1.2 Inconstitucionalidade material.....	75
3.2 Normas constitucionais violadas conforme ementa das ADI's 4.357/DF e 4.425/DF .....	77
3.2.1 Estado Democrático de Direito e Separação de poderes .....	77
3.2.2 Acesso à justiça, efetividade da tutela jurisdicional, direito adquirido e coisa julgada.....	80
3.2.3 Isonomia .....	83
3.3 Outras normas constitucionais confrontadas .....	85
3.2.1 Razoável duração do processo .....	85
3.2.2 Moralidade administrativa, confiança legítima e boa-fé .....	88
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	 <b>91</b>
 <b>REFERÊNCIAS .....</b>	 <b>97</b>

# INTRODUÇÃO



O Poder Público é a figura mais recorrente nos processos judiciais brasileiros, notadamente no polo passivo das relações processuais. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, disponibilizados pelo estudo “100 maiores litigantes” (CNJ, Brasília, p. 14), os entes de direito público, quando da elaboração do estudo, figuravam em cerca de 51% dos processos já instaurados na justiça brasileira.

Ademais, a atuação processual da Fazenda Pública requer regime jurídico diferenciado. Tal constatação se deve a aspectos de natureza material, social e operacional. Muitas vezes, o direito material deduzido em juízo tem natureza indisponível, dado o regime jurídico administrativo, marcado, principalmente, pela impenhorabilidade dos bens públicos.

Assim, as decisões judiciais proferidas contra os entes públicos revestem-se de elevado impacto social, pois repercutem invariavelmente em interesses públicos, primários ou secundários. Outrossim, em virtude da elevada quantidade de processos envolvendo tais entes, a dificuldade operacional de suas atividades jurídicas é de ser levada em conta.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico confere prerrogativas à Fazenda Pública, a fim de equalizar tais constatações, especialmente a maneira peculiar de cumprimento das obrigações de pagar quantia impostas por decisões judiciais.

O artigo 100, “*caput*”, da Constituição Federal de 1988 instituiu o sistema de precatórios, no qual as obrigações pecuniárias impostas à Fazenda Pública são satisfeitas, exclusivamente, em ordem cronológica de apresentação dos débitos respectivos, em prazo prospectivo, vedando-se a designação de casos ou de pessoas específicas nas respectivas dotações orçamentárias.

Na prática, trata-se de uma “fila”, dentro da qual os credores recebem seus créditos – como regra – em ordem cronológica, num período constitucionalmente determinado. Destaca-se a possibilidade, de acordo com os valores das obrigações, de haver pagamento também pelo sistema das Requisições de Pequeno Valor – RPV, exceção à regra geral do sistema de precatórios.

Por outro lado, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, “*caput*”, assegura a inviolabilidade do direito à propriedade, arrematando, em seus incisos XXII e XXIII, respectivamente, a garantia do direito à propriedade e a determinação de que ele deverá atender à função social.

Como se sabe, o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (CRFB/88, art. 1º, *caput*). Assim, é regido por sua Constituição e pelas normas jurídicas dela decorrentes e as editadas em conformidade com ela.

Há valores instituídos pelo sistema jurídico brasileiro que devem ser integralmente respeitados pelo Estado, mesmo quando ostente a posição de devedor em relação obrigacional reconhecida judicialmente. O regime de precatórios não é consiste em isenção de responsabilidade patrimonial do ente público, senão instrumento voltado à equalização dos interesses públicos e particulares.

Como exemplos de tais valores, destacam-se a garantia do acesso à justiça, tanto na acepção formal, como na vertente substancial, de efetividade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV CRFB/88), a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CRFB/88), e os princípios da moralidade administrativa (art. 37, “*caput*”, CRFB/88) e da confiança legítima, extraída do postulado da boa-fé, depositada legitimamente pelo cidadão sobre o proceder estatal.

Conferir efetividade à Constituição e reconhecer a normatividade dos princípios constitucionais são marcos do movimento denominado “neoconstitucionalismo”. Leciona, dando suporte ao que acima explanado, OLIVEIRA:

O Direito Administrativo vem passando por transformações importantes em razão do fenômeno da constitucionalização do Direito. O reconhecimento da normatividade da Constituição (*Die normative Kraft der Verfassung*), notadamente após a clássica obra do professor Konrad Hesse, e de sua superioridade hierárquica exige adequação de todo o ordenamento jurídico ao texto constitucional (2011, pp. 14-15).

Portanto, quem detiver crédito em face do Poder Público, decorrente de condenação judicial, terá seu pagamento realizado de maneira diferenciada – mais custosa e menos rentável – daquela que ocorreria caso seu devedor fosse um particular.

Isso porque obedecerá à ordem cronológica de apresentação dos créditos respectivos – sistema dos precatórios, os quais serão pagos no prazo estipulado pela Constituição, durante o qual não incidem, sequer, juros de mora, consoante dicção do enunciado da Súmula Vinculante n° 17 do Supremo Tribunal Federal: *“Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”*.

Não obstante a prerrogativa de cumprir obrigações pecuniárias oriundas de decisões judiciais por sistemática peculiar, é notória a inadimplência dos entes públicos, que desrespeitam constantemente os prazos constitucionalmente estabelecidos para pagamento dos precatórios. Vários fatores ganham destaque nessa constatação. Desde dificuldades econômico-financeiras até fraudes em processos contra o Poder Público.

Para remediar a problemática, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o constituinte derivado positivou diversos dispositivos, via emendas constitucionais, na tentativa de solucionar a inadimplência das Fazendas Públicas, especialmente as estaduais, distritais e municipais, atinente aos precatórios.

Primeiramente, foi editada a Emenda Constitucional n° 30/2000, ampliando o prazo previsto para pagamento parcelado de 08 anos, inicialmente previsto no artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para 10 anos, com a inserção do artigo 78 ao ADCT. Contudo, a medida malogrou em seu intento, razão pela qual se ditou outra emenda constitucional, EC n° 62/2009, a fim de solucionar a problemática da quitação ineficiente dos débitos públicos.

Assim, instaurou-se o que se convencionou chamar de “regime especial de pagamento”, com diversos institutos destinados a ampliar

as formas de quitação das obrigações de pagar quantia para além da simples ordem cronológica dos créditos.

O Supremo Tribunal Federal, inevitavelmente, foi provocado a manifestar-se sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos da EC nº 62/2009, principalmente pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF e 4.425/DF, quando reconheceu a inconstitucionalidade, com modulação de efeitos, de vários dispositivos, explanados adiante.

Como alternativa, o Congresso Nacional editou nova Emenda Constitucional, desta feita a EC nº 94/2016, para inovar parcialmente as medidas anteriores bem como adequá-las à sobredita decisão do STF.

Em síntese, a “EC 94/2016 autorizou o uso de: (i) 75% dos depósitos judiciais e administrativos, referentes a processos tributários ou não, nos quais entes estatais sejam parte; e de (ii) 20% dos demais depósitos judiciais, excluídos aqueles destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia. Determinou, ainda, a criação de fundo garantidor com a parcela remanescente dos depósitos, para garantir a solvabilidade do sistema” (EC nº 113/2021).

Não tardou para a EC 94/2015 ser submetida a escrutínio perante o STF. O Procurador-Geral da República, à época, propôs ação direta de inconstitucionalidade, autuada como ADIN 5.679/DF, para questionar as alterações promovidas pelo constituinte derivado.

O Ministro Luís Roberto Barroso, em 07 de junho de 2017, deferiu medida cautelar, especialmente para “explicitar as condições a serem atendidas pelos entes públicos para a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais, tal como enunciado no item anterior: (i) destinação exclusiva para precatórios; (ii) prévia constituição de fundo garantidor; e (iii) não trânsito dos recursos pela conta do Tesouro” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2017).

Em seguida, houve a edição da EC nº 99/2017, com alterações da redação do artigo 101, §1º, I e II, do ADCT, de impactos pontuais. Com a edição da EC nº 113/2021, o constituinte derivado alterou a redação do §9º do artigo 100 da Constituição Federal de 1988, para assim dispor:



“§ 9º Sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021) (BRASIL, 1988)

Com isso, reinseriu-se previsão similar àquela declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na sistemática do controle concentrado de constitucionalidade (ADI nº 4425), com uma espécie de tentativa de emplacar compensação “*ex lege*” em favor do ente público devedor do precatório.

Nos termos expostos, busca-se debater a (in)constitucionalidade dos institutos inaugurados pela EC nº 62/2009, bem como daqueles previstos na EC nº 94/2016, 99/2017 e 113/2021. Tratando-se da mesma razão jurídica, o debate volta-se a toda e qualquer modificação legislativa realizada, mesmo na via da emenda constitucional, com dispositivos similares àqueles analisados ao longo desta obra. O enfoque é a (in)compatibilidade material de tais inovações, em razão do confronto com valores fundamentais arraigados no ordenamento jurídico brasileiro.

O “regime especial de pagamento” estabelece alterações que oneram sobremaneira os credores do ente público. Quando o constituinte reformador, no intuito de equalizar as contas públicas, estabelece mecanismos que vulneram o direito fundamental à propriedade e, por via reflexa, a efetividade da tutela jurisdicional, menos célere e efetiva, para além da prerrogativa de a Fazenda Pública pagá-los em ordem cronológica e em prazo alargado, previstas pelo constituinte originário, a (in)constitucionalidade de tais institutos merece debate.

A posição jurídica do Poder Público ganha destaque inadequado e irrazoável quando se trata de obrigação de pagar quantia por decisões

judiciais, com prejuízo imenso a seus credores. Não somente os prazos alongados de maneira abusiva (art. 97, §1º, I e II, do ADCT, com redação dada pela EC 62/2009), como vários outros institutos, revelam a desproporcionalidade das medidas, bem como a violação a diversas normas constitucionais.

Ademais, as EC's sobreditas vão de encontro a valores constitucionais que alicerçam o Estado de Direito. Dentre eles, destacam-se a Separação dos Poderes, o acesso à justiça, a propriedade, o direito adquirido e a coisa julgada, a razoável duração do processo e a moralidade administrativa.

**1**

**SISTEMÁTICA  
ESTRUTURAL**



Este primeiro capítulo tem como objetivo analisar os conceitos básicos dos institutos que permeiam a execução pecuniária contra a Fazenda Pública, para, nos capítulos seguintes, perscrutar as violações a valores fundamentais do Estado brasileiro, ocasionadas pela acentuação desarrazoada das prerrogativas fazendárias no pagamento de seus débitos judiciais, conferidas pelas EC's n° 62/2009, 94/2016, 99/2017 e 113/2021.

Dessa forma, o primeiro item do capítulo tem por finalidade estudar teoricamente a execução contra a Fazenda Pública, analisando os conceitos norteadores do processo executivo e a abrangência do termo “Fazenda Pública”.

No momento seguinte, busca-se compreender toda a sistemática dos precatórios e a peculiaridade das requisições de pequeno valor – RPV. Assim, destacam-se os precatórios, as espécies de créditos e a modalidade de satisfação de obrigações mediante RPV's.

Ao final, analisa-se o processamento dos precatórios, com enfoque no procedimento adotado para sua expedição. Ademais, traça-se breve análise acerca da natureza da atividade do presidente do tribunal na condução do procedimento de precatórios.

## **1.1 EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA**

Para desenvolver a tese sustentada neste trabalho, é preciso estruturar os conceitos teóricos que circundam o tema execução contra a Fazenda Pública para, então, analisar as violações a valores constitucionais havidas pelo regime especial de pagamento, inserido a partir da EC n° 62/2009 e, posteriormente, modificado pelas EC n° 94/2016 e 99/2017.

### **1.1.1 CONCEITO DE FAZENDA PÚBLICA**

O termo “Fazenda Pública” é polissêmico, o que pode gerar imprecisão em sua utilização. Certamente, em seus sentidos plurais,

ora poderá indicar finanças públicas e erário; ora se refere ao próprio Estado – *lato sensu*. Nesse sentido, CUNHA esclarece que:

A expressão Fazenda Pública identifica-se tradicionalmente como a área da Administração Pública que trata da gestão das finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas. Em outras palavras, Fazenda Pública é expressão que se relaciona com as finanças estatais, estando imbricada com o termo Erário, representando o aspecto financeiro do ente público (2016, p. 5).

Nesse contexto, compreende-se a praxe administrativa de empregar o termo “Fazenda” aos órgãos da Administração Pública Direta, cujas atribuições envolvam recursos públicos dos entes políticos, como exemplos a “Secretaria Estadual da Fazenda” ou o “Ministério da Fazenda”.

Todavia, a utilização corriqueira do termo, notadamente nas relações processuais, acarretou-lhe sentido mais específico, ou seja, Fazenda Pública, em Direito Processual, tem um sentido peculiar, que não necessariamente indica recursos públicos ou erário.

Nessa senda, verifica-se que Fazenda Pública, sob o enfoque processual, representa o próprio Estado, ou seja, a pessoa jurídica de direito público interno.

Assim, MEIRELLES (1998, p. 590) constata:

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda (MEIRELLES, 1998, p. 590).

Fazenda Pública, pelo exposto, é termo amplo. No entanto, quando empregado no âmbito processual, refere-se às pessoas jurídicas de direito público interno. Logo, segundo DINAMARCO (2000, p. 179), Fazenda Pública diz respeito à personificação do Estado em juízo.

O Código Civil de 2002, em seu artigo 41, incisos I a V, indica as pessoas jurídicas de direito público interno. São elas: a União; os Estados; o Distrito Federal; os Territórios; os Municípios; as autarquias, inclusive as associações públicas; e as demais entidades criadas por lei.

Ademais, a ciência jurídica é analisada de maneira indissociável da interpretação dada às normas jurídicas pelos Tribunais superiores de determinado Estado de Direito. Nesse contexto, embora o sobredito conceito doutrinário, no âmbito processual, restringir-se às pessoas jurídicas de direito público interno, os Tribunais já estenderam o alcance do termo ou, pelo menos, do regime jurídico aplicável aos entes conceituados por Fazenda Pública, a outros que não se enquadram, doutrinária ou legalmente, nesse conceito.

Para introduzir o tema, convém ressaltar o Decreto Lei nº 200/1967, o qual divide a Administração Pública em Direta e Indireta. Aquela é composta por órgãos – sem personalidade jurídica própria – que desempenham as atividades administrativas de maneira centralizada; esta se compõe por entes dotados de personalidade jurídica própria (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Dos entes da Administração Pública Indireta, tão somente as autarquias e as fundações públicas detêm personalidade jurídica de direito público interno, eis que criadas por lei, integrando, portanto, o conceito doutrinário de Fazenda Pública. Por outro lado, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, as quais têm personalidade jurídica de direito privado, porque têm sua criação autorizada por lei e submetida à legislação civil, estão fora, doutrinariamente, do conceito de Fazenda Pública.

Todavia, há exceção peculiar contornando a natureza jurídica da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – empresa pública federal. Tal entidade foi criada pelo Decreto-Lei n° 509/1969, o qual lhe confere prerrogativas não aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista em geral. Tal proibição se deve à previsão constitucional que veda a extensão de prerrogativas às empresas públicas e sociedades de economia mistas não extensíveis à iniciativa privada (CRFB/1988, art. 173, §2°).

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n° 220.906, de Relatoria do Min. Maurício Corrêa, considerou a natureza da atividade desenvolvida pela ECT – de competência exclusiva da União (CRFB/1988, art. 21, X), não sujeita à concorrência com a iniciativa privada, para incluí-la no conceito de Fazenda Pública, conferindo-lhe as prerrogativas fazendárias.

Entendeu a corte que o Decreto-Lei n° 509/1969 foi recepcionado pela ordem constitucional vigente, pelo que, inobstante empresa pública, a ECT integra o conceito de Fazenda Pública.

Trata-se de tema pacífico na jurisprudência dos Tribunais superiores, pelo que se vê também do seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT. EMPRESA ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. ATUAÇÃO ESSENCIALMENTE ESTATAL. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. **A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos**, empresa pública federal, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509/69, **presta em exclusividade o serviço postal**, que é um serviço público, não consubstanciando atividade econômica (ADPF 46, Relator (a): Min. MARÇO AURÉLIO, Relator (a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2009, DJ 26/02/2010). Por essa razão, **goza de algumas prerrogativas da Fazenda Pública**, como



**prazos processuais, custas, impenhorabilidade de bens e imunidade recíproca (BRASIL/STJ, 2013).**

Ressalta-se, por oportuno, que na esfera estadual e municipal há situações similares à da ECT. Isto é, a criação de entes de direito privado para desempenharem atividades exclusivas do Estado, em regime não-concorrencial. Embora haja decisões isoladas, não se pode afirmar, categoricamente, que tais entes, embora com natureza privada, também integrem o conceito ou façam jus às prerrogativas de Fazenda Pública.

Por todo o exposto, arremata-se que, cotejando o conceito doutrinário com a legislação de regência, e analisando detidamente a jurisprudência dos Tribunais superiores, tem-se que integram o conceito de Fazenda Pública as pessoas políticas (União, Estados Distrito Federal e Municípios), os Territórios, as autarquias, as fundações públicas e as demais entidades criadas por lei, estando excluídas deste conceito as empresas públicas e as sociedades de economia mista, à exceção da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, tendo em vista a jurisprudência pátria sobre o tema.

### **1.1.2 CONCEITO DE PROCESSO DE EXECUÇÃO**

Atualmente, sabe-se que entre o direito processual e o direito material existe uma relação circular, de modo que o processo serve de instrumento para a concretização do direito material e este depende daquele para ser efetivado.

Assim, conforme analisa NEVES (2016, p. 100) o processo deve ser entendido como uma relação jurídica em contraditório.

Nesse contexto, suplantando o conceito de processo ao conceito de processo de execução, NEVES arremata que:

O sistema processual pátrio entende a execução como um conjunto de meios materiais previstos em lei, à

disposição do juízo, visando à satisfação do direito. Esses atos materiais executivos podem ser praticados de diferentes maneiras, sendo por isso possível, a depender do critério adotado, distinguir as diferentes modalidades de execução. Assim, por exemplo, as diferentes espécies de execução que adotam como critério a natureza da obrigação exequenda: fazer/não fazer; entregar e pagar (2016, p. 965).

Desse modo, tem-se que o processo se trata de uma relação jurídica autônoma, desenvolvida em contraditório, pela qual se busca efetivar o direito material.

Na fase executiva, o processo tem por finalidade precisa satisfazer o direito representado no título executivo, documento previsto em lei, apto a instaurar uma relação jurídica processual executiva.

A depender da natureza do título executivo – se judicial (art. 515, *caput*, do CPC/2015) ou extrajudicial (art. 784, *caput*, do CPC/2015), tem-se a instauração de um processo de execução pelo procedimento de “cumprimento de sentença” (art. 513 e seguintes do CPC/2015) ou pelo procedimento de “Execução de título extrajudicial” (art. 771 e seguintes do CPC/2015).

Conforme a natureza da obrigação exequenda, o processo de execução classifica-se em execução de obrigação de pagar quantia, de fazer/não fazer ou de entregar coisa.

A primeira modalidade de execução é a que interessa ao presente estudo.

Segundo preconiza o Código de Processo Civil, a execução por quantia certa (pagar quantia) realiza-se pela expropriação de bens do executado, ressalvadas as exceções especiais (CPC/2015, art. 824, *caput*).

A expropriação é ato processual pelo qual o Estado-juiz retira, compulsoriamente, bens de propriedade do executado, destinando-os, direta ou indiretamente, à satisfação do crédito exequendo. A teor do artigo 825, incisos I, II e III, do NCPC/2015, a expropriação consiste na adjudicação, alienação ou apropriação de frutos e rendimentos.

Portanto, nota-se que o processo executivo, no que concerne à obrigação de pagar quantia, representa um conjunto de atos processuais, no bojo de uma relação jurídica processual contraditória, guiados pela expropriação dos bens do executado, em favor do exequente, para a satisfação do crédito exequendo – direito de crédito (direito material).

### **1.1.3 EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA**

Adentrando, especificamente, o tema do presente estudo, temos a execução de pagar quantia certa em face da Fazenda Pública.

Quando o processo de execução instaura-se com a Fazenda Pública ocupando o polo passivo da relação processual e, além disso, a modalidade de execução corresponde à obrigação de pagar quantia, atraindo-se um regime jurídico especial, com um procedimento específico a ser adotado para a satisfação do crédito exequendo, que destoa do regramento comum – quando o polo passivo encontra-se ocupado por um particular.

Conforme leciona BARROS:

O regime jurídico de direito processual público é especial quanto à execução por quantia certa contra o Poder Público, pois seus bens, do ponto de vista do direito material, são inalienáveis – e, via de consequência, no âmbito processual, impenhoráveis. Diante disso, não é possível aplicar ao ente público o regramento comum da execução por quantia certa, seja como processo autônomo (título extrajudicial) seja como fase do processo sincrético (título judicial), cujo cerne da atividade judicial se dirige à expropriação de bens do patrimônio do devedor (2017, p. 139).

Verifica-se, portanto, que o processo executivo em desfavor da Fazenda Pública, envolvendo obrigação de pagar quantia, por obstáculo prático (inalienabilidade/impemhorabilidade dos bens públicos) não comporta o cabimento do regime geral, o qual se dá, primordialmente, pela expropriação (adjudicação, alienação e/ou apropriação de frutos e rendimentos) dos bens do executado.

Analisando o sistema normativo brasileiro, tem-se que o principal fundamento deste regime especial de execução encontra guarida constitucional, a teor do artigo 100, “*caput*”, da CRFB/88:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (BRASIL, 1988).

Constata-se, portanto, que há comando constitucional determinando que seja adotado rito especial para a satisfação das obrigações de pagar quantia impostas por decisões judiciais em desfavor da Fazenda Pública.

Ressalta-se, por oportuno, que tal norma jurídica – embora com conteúdo mais restrito – foi prevista desde a promulgação da CRFB/88, ou seja, é fruto do Poder Constituinte Originário, manifestado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

Senão, veja-se o artigo 100, *caput*, da CRFB/88, em sua redação originária:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de

sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim (BRASIL, 1988).

Logo, depreende-se que, desde a promulgação da CRFB/88, a previsão de um regime especial materializado pelo sistema dos precatórios, essencialmente, é o mesmo. Atualmente, entretanto, destaca-se a singela diferença no sentido de que também os créditos de natureza alimentícia devem se submeter ao sistema.

O CPC/2015, por sua vez, regulamenta o procedimento adotado nas execuções de pagar quantia em face da Fazenda Pública, como se vê dos artigos 534 e 535 do NCPC/2015 – procedimento de cumprimento de sentença, ou artigo 910, “*caput*”, do mesmo diploma legal, regulamentando o processo autônomo de execução em desfavor do ente público.

Constata-se, também, que a sistemática dos precatórios tão somente se aplica às obrigações de pagar quantia. Como já afirmava BUENO (2010, p. 423), as demais modalidades de obrigação submetem-se à disciplina aplicável ordinariamente pelo Código de Processo Civil.

É importante, portanto, partir da premissa de que a Fazenda Pública não satisfaz as obrigações de pagar quantia que lhe foram impostas judicialmente por simples pagamento voluntário. Nesse sentido, aponta DIDIER *et al* que:

A Fazenda Pública não é intimada para pagar, justamente porque não lhe é franqueada a possibilidade de pagamento voluntário. Cabe-lhe pagar as condenações que lhe são impostas, de acordo com a ordem cronológica de inscrição dos precatórios. É por isso que não é intimada para pagar, nem incide, no cumprimento de sentença conta a

Fazenda Pública, a multa prevista no §1º do art. 523 do CPC (2017, p. 678).

Desse modo, a satisfação das obrigações de pagar quantia impostas judicialmente à Fazenda Pública observa o instituto constitucional dos precatórios. Complementando, o CPC/15 regulamenta o procedimento da execução em face da Fazenda Pública, tanto por título judicial como extrajudicial.

Observado o trâmite processual e expedido o precatório, o Presidente do respectivo Tribunal oficia à Fazenda Pública devedora requisitando seja incluída receita suficiente em seu orçamento para fazer frente à satisfação daquele precatório. Posteriormente, no prazo previsto na Constituição, haverá o pagamento dos precatórios, observando-se a ordem cronológica.

Sobre o tema, MARINONI aduz que:

Sendo condenada a Fazenda Pública a pagar dinheiro, deverá o Judiciário requisitar à pessoa jurídica de direito público que inclua em seu orçamento valor suficiente para fazer frente à condenação, realizando-se o pagamento na medida da disponibilidade financeira da entidade para os exercícios futuros (2012, p. 404).

Não obstante o regime próprio dos precatórios e das RPV's estabelecido pela Constituição, em decorrência da inadimplência recorrente e do elevado grau de endividamento, quanto à satisfação de seus precatórios, da Fazenda Pública estadual, distrital e municipal, houve algumas alterações na Constituição, na tentativa de estabelecer uma solução para o sistema.

Como exemplo, citam-se as EC's nº 20/1998, 30/2000, 37/2000, 62/2009 e 94/2016.

Indubitavelmente, a mais incisiva das mudanças deu-se com a EC nº 62/2009. Tal instrumento normativo introduziu no sistema jurídico

o que se nomeou “Regime Especial de Pagamento”. O referido sistema traz consigo diversos institutos destinados, supostamente, a fomentar o adimplemento pelos entes públicos de seus precatórios, conferindo-lhes alternativas à exclusiva quitação por ordem cronológica.

Todos os institutos serão objeto de análise minuciosa ao longo do presente estudo, razão pela qual o presente tópico limita-se a fazer breves apontamentos sobre o sistema especial.

Em suma, o sistema delegou à Lei Complementar atribuição de regulamentar a sistemática especial, inclusive dispondo sobre vinculação à receita corrente líquida, forma e prazo de liquidação.

Todavia, enquanto não editada Lei Complementar, a EC nº 62/2009 inseriu o artigo 97 do ADCT. Tal dispositivo traz uma série de institutos que vigoram até que seja editada a Lei Complementar sobredita, dentre os quais se destacam o leilão, pagamento em ordem crescente e acordo direto com o credor (através de desconto), como formas específicas para satisfação dos precatórios.

Nesse contexto, tem-se que a execução de pagar quantia, em face da Fazenda Pública, segue um rito especial, com previsão constitucional e infraconstitucional.

O credor do ente público instaura um processo executivo, seja como fase processual de um processo sincrético – cumprimento de sentença (arts. 534 e 535 do NCPC/2015), seja como processo autônomo de execução (art. 910, *caput*, do NCPC/2015).

Posteriormente, confere-se ao ente público oportunidade processual para impugnar a pretensão do exequente, do ponto de vista do direito material ou processual, no prazo próprio de 30 dias.

Transposta a fase de questionamento do crédito exequendo ou, ainda, caso este sequer seja impugnado, haverá uma decisão judicial fixando o *quantum debeatur* da obrigação. A partir do trânsito em julgado desta decisão a satisfação de eventual crédito ocorrerá por duas formas: por meio de precatório ou de requisição de pequeno valor – RPV, dependendo, basicamente, do valor do crédito respectivo.

Assim, de forma geral, as sistemáticas ocorrem das maneiras seguintes. No caso dos precatórios, o juiz da execução expede ofício ao

presidente do Tribunal respectivo, solicitando a inclusão do crédito na lista dos precatórios. Após tal inclusão, o precatório deverá ser satisfeito em ordem cronológica, mas dentro do prazo constitucionalmente estabelecido.

Por sua vez, na sistemática da RPV a satisfação dá-se de forma mais simples. Porém, também neste caso, o cumprimento da obrigação não é imediato. Como bem aponta DIDIER *et al*:

No caso de condenação de pequeno valor, não há exigência constitucional de observância da ordem cronológica. Logo a Fazenda Pública pode, nas hipóteses de pequeno valor, efetuar pagamento voluntário. Sendo assim, é possível valer-se do expediente previsto no art. 1526 do CPC e, atecipando-se à intimação para pagamento, já efetuá-lo no valor que entende devido. Mas isso, não custa repetir, só é possível nos casos em que a condenação for de pequeno valor (2017, p. 678).

No âmbito da Justiça Federal, o procedimento encontra-se regulamentado pela Resolução n° 55/2001 do Conselho da Justiça Federal – CJF. Tratando-se das esferas estaduais e distritais, é necessária regulamentação própria.

A título de arremate, tanto na sistemática dos precatórios, como na das RPV's, há o respeito incondicional à satisfação integral e real do crédito. Como exemplo, tem-se a necessidade de atualização monetária do respectivo valor e, ainda, a incidência de juros de mora com peculiaridades próprias.



## **1.2 SISTEMÁTICA DA SATISFAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE PAGAR QUANTIA – PRECATÓRIO E REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR (RPV)**

### **1.2.1 PRECATÓRIOS, ESPÉCIES DE CRÉDITOS E RPV'S**

O presente tópico tem o objetivo de trazer linhas gerais sobre o sistema de precatórios, uma vez que sofreu relevante alteração, por ocasião da promulgação da EC n° 62/2009.

Ademais, o regime das RPV's também será analisado, eis que se trata de exceção à regra geral dos precatórios, complementando, de maneira salutar, o substrato teórico necessário à compreensão da tese objeto deste estudo.

Conforme já explicitado, a satisfação dos créditos judiciais em face dos entes públicos pode ocorrer de duas formas: pela sistemática dos precatórios e pelo regime das RPV'S.

O sistema dos precatórios<sup>1</sup> consiste, basicamente, numa ordem de credores, de modo que a satisfação dos respectivos créditos ocorre, exclusivamente, por ordem cronológica de suas inscrições, vedada a designação de casos e/ou de pessoas nos créditos orçamentários destinados a tal fim.

Ou seja, a satisfação dá-se do mais antigo ao mais atual dos créditos, levando-se em conta a data de sua inscrição. Sobre o instituto jurídico dos precatórios, GONÇALVEZ aponta que:

(...) o precatório consiste em uma requisição dirigida pelo presidente do tribunal competente, que deverá mencionar a natureza do crédito, para que a Fazenda Pública efetue o pagamento, respeitando a ordem cronológica de chegada (2015, p. 740).

---

<sup>1</sup> Vide “**Introdução**”.

Quando da promulgação da CRFB/88, o constituinte originário<sup>2</sup> previu que as obrigações de pagar quantia em face da Fazenda Pública observariam o sistema de precatórios, sendo estes satisfeitos exclusivamente em ordem cronológica, à exceção dos créditos de natureza alimentícia<sup>3</sup>.

É importante frisar, contudo, que a exceção normativa não excluía os créditos de natureza alimentícia do sistema de precatórios, mas lhes dava posição de destaque, conferindo-lhes preferência no pagamento.

Essa era a interpretação dada à norma constitucional pelos Tribunais Superiores, conforme se vê das súmulas n° 144 do STJ<sup>4</sup> e n° 655 do STF<sup>5</sup>.

Portanto, originariamente, a CRFB/88 estabeleceu duas espécies de créditos dentro do sistema de precatórios: os de natureza comum e os de natureza alimentícia. A distinção é simples e se dá por exclusão, de modo que são créditos comuns aqueles que não tenham natureza alimentar. Assim, dentro da “fila dos precatórios”, os relativos a créditos de natureza alimentícia detinham preferência constitucional no pagamento.

Posteriormente, com a promulgação da EC n° 62/2009, houve mudanças quanto às espécies de créditos na sistemática dos precatórios. O referido instrumento normativo modificou a redação do §2° do artigo 100 da CRFB/88, pelo que conferiu preferência, dentre os créditos de natureza alimentícia, àqueles cujos titulares sejam

---

2 Vide tópico “**1.1.3. Execução por quantia certa em face da Fazenda Pública**”.

3 Conforme art. 100, §1°, CRFB/88, são créditos de natureza alimentícia “[...] aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado [...]”.

4 Súmula n° 144/STJ: “Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa”.

5 Súmula n° 655/STF: “A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”.

idosos ou portadores de doenças graves, limitado ao valor equivalente ao triplo daquele eleito para fins de expedição de RPV.

O que excedesse tal montante obedeceria à ordem cronológica ordinária – não perdendo sua natureza alimentar.

Sobre o tema, CUNHA observa que:

Há, então, em primeiro lugar, os créditos alimentares de idosos e portadores de doença graves, até o limite equivalente ao triplo do valor fixado para as requisições de pequeno valor [...]. Em segundo lugar, devem ser pagos os demais créditos alimentares, restando, por fim, os créditos não alimentares (2016, p. 358/359).

Ademais, a EC n° 62/2009 entendia por idoso apenas o indivíduo com 60 (sessenta) anos de idade ou mais por ocasião da expedição do precatório. Todavia, o STF, provocado via ADIN n° 4.357, entendeu inconstitucional tal interpretação, de modo que estendeu a preferência no pagamento aos credores que atinjam a idade de 60 (sessenta) anos durante o prazo de pagamento de seus precatórios.

O Congresso Nacional, então, editou a EC n° 94/2016, adequando a redação do §2° do artigo 100 da CRFB/88 à decisão do STF, bem como ampliando o escope de incidência da preferência também àqueles que vierem a ser titulares dos créditos em razão de sucessão hereditária.

Atualmente, tem-se o seguinte cenário. São três as espécies de créditos sujeitos ao regime de precatórios, satisfeitas preferencialmente na seguinte ordem: i) créditos alimentares de que sejam titulares idosos (com as observações supramencionadas) e portadores de doenças graves, até o triplo do valor estipulado para fins de RPV do ente público respectivo; ii) créditos alimentares que não se enquadrem na classe anterior; iii) e os créditos comuns (residuais).

Assim, conforme observa BARROS, “quer dizer, a ordem de pagamento de precatório é (i) temporal (do mais antigo para o mais

recente) e (ii) qualitativo (alimentares de idosos e portadores de doenças graves até certo valor, alimentares e ordinários)” (2017, p.145).

A jurisprudência, por sua vez, corrobora o acima exposto e complementa, conforme decisão do STJ em sede de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança<sup>6</sup>, que a satisfação dos precatórios observa, primeiramente, o critério temporal e, dentre os precatórios relativos ao mesmo exercício financeiro, opera-se a distinção quanto à sua natureza.

Paralelamente à sistemática dos precatórios, existe o regime das requisições de pequeno valor. É um procedimento mais simples, diferente daquele dos precatórios.

Trata-se de modalidade de satisfação das obrigações por quantia dos entes públicos não prevista originariamente na CRFB/88, sendo inaugurada pela EC n° 20/1998. Posteriormente, as EC's n° 30/2000, 37/2000 e 62/2009 também dispuseram sobre o sistema dos requisitórios.

Inicialmente, faz-se necessário estabelecer o que se entende por pequeno valor, eis que este é o eixo central do presente regime. De logo, destaca-se que não há um valor absoluto ou fixo, pois ele varia de acordo com o ente público. Ademais, o valor é dinâmico, uma vez que pode vir a ser modificado, nos termos de lei própria.

No caso da União, o valor foi estabelecido pela Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei n° 10.259/2001). O artigo 17, §1° c/c artigo 3°, *caput*, do referido diploma prescreve que:

Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

---

<sup>6</sup> Vide RMS 35.089/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 09/04/2013, DJe 17/04/2013.

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

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças (BRASIL, 2001).

No âmbito da União, portanto, as obrigações cujo valor não exceda 60 (sessenta) salários mínimos estão dispensadas da sistemática dos precatórios, observando o regime das requisições de pequeno valor.

Por outro lado, quando se tratar de Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, a CRFB/88 determina que haja regulamentação legal própria, a fim de respeitar a capacidade financeira de cada ente, observadas suas peculiaridades. Porém, fixa um valor mínimo, com o fito de salvaguardar, ao que parece, o interesse dos credores dos entes públicos.

Verifica-se, assim, o artigo 100, §4º, da CRFB/88, que assim dispõe:

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (BRASIL, 1988).

Ademais, havendo omissão legislativa por parte dos entes públicos em regulamentar os valores para fins de atração do regime das RPV's, aplica-se a previsão normativa do ADCT, que traz valores

provisórios de 40 (quarenta) e 30 (trinta) salários mínimos para os Estados-membros (e Distrito Federal) e Municípios, respectivamente, conforme artigo 87, I e II, do ADCT:

Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002).

I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002).

II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002) (BRASIL, 1988).

Estabelecidos os patamares de valores para fins de RPV, passe-se à análise de sua sistemática, que é substancialmente mais célere e mais simplificada do que a aplicável aos precatórios.

A legislação de regência dispensa a necessidade de inclusão de créditos nos orçamentos para o pagamento de condenações fixadas como de pequeno valor, razão pela qual sua satisfação ocorre no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da requisição do juiz à autoridade citada para a causa (art. 13, I, da Lei 12.153/2009 e/ou art. 17, *caput*, da Lei nº 10.259/2001).

Isto é, após o trânsito em julgado da decisão judicial que confere certeza e liquidez à obrigação de pagar quantia imputada ao ente público, estando esta enquadrada na faixa de valor pertinente ao regime de RPV's para aquela Fazenda Pública, o juiz da execução expede ofício à autoridade citada para a causa (advocacia pública do

ente respectivo) determinando seja satisfeita a obrigação, no prazo de 60 (sessenta) dias.

Os entes, em regra, efetuam depósito bancário em favor do exequente, em instituição financeira oficial, com a devida correção monetária.

Assim, apresentam-se noções gerais acerca da forma de satisfação das obrigações de pagar quantia em face dos entes públicos – sistema dos precatórios e espécies de crédito, bem como a exceção estabelecida pelo regime das RPV's, de modo a traçar as premissas basilares do presente estudo.

## **1.2.2 PROCESSAMENTO E PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS**

Esclarecidas as maneiras pelas quais ocorre a satisfação do crédito exequendo em face da Fazenda Pública, convém analisar especificamente o processamento dos precatórios, com suas peculiaridades.

Foi visto acima que há dois critérios para fins de pagamento dos precatórios de cada ente público, o temporal e o qualitativo<sup>7</sup>, com observância de certa sequência de atos até sua satisfação.

Assim, instaurado o processo de execução contra o ente público, a este (após intimação ou citação) será oferecido prazo para, querendo, impugná-lo mediante impugnação ao cumprimento de sentença ou embargos à execução, conforme o caso.

Transitada em julgado a decisão que apreciou eventual impugnação oferecida pelo ente público ou, ainda, caso esta não tenha sido oferecida, transcorrendo “*in albis*” o prazo para defesa do executado, o juiz da execução expede ofício ao Presidente do tribunal ao qual está vinculado. Na ocasião, é o juiz da execução quem aponta a natureza do crédito (alimentar especial, alimentar comum ou residual) e requer a expedição do precatório.

---

<sup>7</sup> Vide tópico “1.2.1 Precatórios, espécies de créditos e RPV's”.

Por sua vez, é o presidente do tribunal quem, ao receber o ofício requisitório, determina a expedição do precatório respectivo, ordenando seu pagamento nos prazos constitucionalmente estabelecidos.

A CRFB/88 por sua vez estabelece dois lapsos temporais para que sejam satisfeitos os precatórios expedidos conforme procedimento sobredito. O artigo 100, § 5º, da CRFB/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 114/2021 dispõe que:

É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vigência) (BRASIL, 1988).

Verifica-se, portanto, que os precatórios inscritos até o dia 2º de abril deverão ser pagos até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro seguinte, sendo obrigatória a inclusão de verba necessária à sua quitação no orçamento do ente executado.

De outro lado, os precatórios inscritos após 2º de abril, mas dentro do respectivo exercício, serão incluídos no orçamento respeitante ao exercício financeiro subsequente ao seguinte, ou seja, serão pagos até dia 31 de dezembro do segundo exercício financeiro após sua inscrição

Para fins didáticos, basta análise do seguinte exemplo, envolvendo os precatórios “A” e “B”. O precatório “A” foi inscrito no dia 01.04.2023 e o “B” no dia 03.04.2023. Nesse caso, sob o critério temporal, o precatório “A” deverá ser satisfeito até o dia 31.12.2024 enquanto o precatório “B” até o dia 31.12.2025.

Sobre o tema, leciona BARROS dispondo que:



A data limite de meio do ano para inclusão do crédito de precatório decorre da necessidade de elaboração e aprovação da lei orçamentária ao longo do segundo semestre. Não seria viável, por exemplo, inscrever um precatório em dezembro na lei orçamentária que já está tramitando no Congresso Nacional (2017, p. 151).

Ademais, a satisfação do precatório ocorre com intermédio do Poder Judiciário. O ente executado não paga diretamente ao seu credor exequente.

Quando da elaboração do orçamento do ente devedor, haverá a inclusão de dotações orçamentárias destinadas à satisfação de seus precatórios, consignadas em favor do Poder Judiciário. Caberá, assim, ao próprio Poder Judiciário, por atividade do Presidente do respectivo tribunal, ordenar a satisfação dos precatórios com suporte nas dotações orçamentárias consignadas. Isso ocorrerá através de depósito bancário em instituição oficial, em benefício do credor.

Tal procedimento é previsto no artigo 100, §6º, da CRFB/88, inserido pela EC nº 62/2009, que assim prescreve:

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (BRASIL, 1988).

Ademais, questionou-se, por muito tempo, a natureza jurídica da atividade desempenhada pelo Presidente do Tribunal durante o processamento dos precatórios, se de natureza jurisdicional ou

administrativa. A solução para a controvérsia repercute diretamente no sistema de recorribilidade dos atos praticados pela presidência.

A doutrina sempre foi controversa, havendo, todavia, prevalência da corrente que defende a natureza administrativa da atividade do Presidente do Tribunal processante, como já apontava ASSIS (2000, p. 417).

Se a doutrina não era unânime, a jurisprudência, por sua vez, foi cediça em afirmar a natureza administrativa da atividade da presidência. No julgamento da ADIN nº 1.098/SP, o STF firmou entendimento pela natureza administrativa, a teor do julgado:

**PRECATÓRIO - OBJETO.**

Os preceitos constitucionais direcionam à liquidação dos débitos da Fazenda. O sistema de execução revelado pelos precatórios longe fica de implicar a perpetuação da relação jurídica devedor-credor. **PRECATÓRIO - TRAMITAÇÃO - REGÊNCIA.** Observadas as balizas constitucionais e legais, cabe ao Tribunal, mediante dispositivos do Regimento, disciplinar a tramitação dos precatórios, a fim de que possam ser cumpridos. **PRECATÓRIO - TRAMITAÇÃO - CUMPRIMENTO - ATO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL - NATUREZA.** A ordem judicial de pagamento (§ 2º do artigo 100 da Constituição Federal), bem como os demais atos necessários a tal finalidade, concernem ao campo administrativo e não jurisdicional. A respaldá-la tem-se sempre uma sentença exequenda. **PRECATÓRIO - VALOR REAL - DISTINÇÃO DE TRATAMENTO.** A Carta da Republica homenageia a igualação dos credores. Com ela colide norma no sentido da satisfação total do débito apenas quando situado em certa faixa quantitativa. **PRECATÓRIO - ATUALIZAÇÃO DE VALORES - ERROS MATERIAIS - INEXATIDÕES - CORREÇÃO - COMPETÊNCIA.** Constatado erro material ou inexatidão nos cálculos, compete ao Presidente do Tribunal determinar as correções, fazendo-o a partir dos parâmetros do título

executivo judicial, ou seja, da sentença exequiênda. PRECATÓRIO - ATUALIZAÇÃO - SUBSTITUIÇÃO DE ÍNDICE. Ocorrendo a extinção do índice inicialmente previsto, o Tribunal deve observar aquele que, sob o ângulo legal, vier a substituí-lo. PRECATÓRIO - SATISFAÇÃO - CONSIGNAÇÃO - DEPÓSITO. Não se há de confundir a consignação de créditos, a ser feita ao Poder Judiciário, com o depósito do valor do precatório, de responsabilidade da pessoa jurídica devedora à qual são recolhidas, materialmente, “as importâncias respectivas” (§ 2º do artigo 100 da Constituição Federal). (BRASIL, STF, 1996).

Pelo julgado, o STF e o STJ editaram súmulas representando sua jurisprudência e encerrando a discussão, conforme se vê das súmulas nº 311/STJ<sup>8</sup> e 733/STF<sup>9</sup>.

Assim, observa-se que as questões processuais, tais como correção monetária e incidência de juros de mora, no período anterior à fixação do *quantum debeat*, competem ao juízo da execução, porquanto detêm nítido teor jurisdicional.

Decididas tais questões, com o trânsito em julgado da decisão do juízo exequendo, encerra-se a atividade jurisdicional, dando início (a partir do ofício encaminhado ao Presidente do tribunal) à atividade de processamento dos precatórios, a qual possui, conforme acima exposto, natureza administrativa.

Com tal entendimento, a doutrina firma o seguinte entendimento, conforme CUNHA:

Exatamente porque é administrativa a atividade do Presidente do tribunal na condução do precatório, as questões incidentais, na execução em face da Fazenda Pública, devem ser resolvidas pelo juízo

---

8 Súmula nº 311/STJ: “Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”.

9 Súmula nº 733/STF: “Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”.

que julgou a causa em primeiro grau. De fato, questões pendentes que surgirem após a expedição do precatório, tais como impugnação de juros ou de acréscimos indevidos, ou, ainda, a postulação de correção monetária não inserida no precatório, devem ser resolvidas pelo juízo de primeiro grau, cabendo ao Presidente do tribunal apenas processar o precatório requisitório expedido por ordem daquele (2016, p. 362).

Outrossim, a CRFB/88 tipifica como crime de responsabilidade a atuação do Presidente do Tribunal, comissiva ou omissiva, que acarrete retardamento ou frustração na quitação dos precatórios. É o disposto no artigo 100, §7º, da CRFB/88, inserido pela EC nº 62/2009:

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (BRASIL, 1988).

A conduta displicente do Presidente do tribunal, portanto, acaso acarrete prejuízo aos credores de precatórios, poderá, em tese, tipificar crime de responsabilidade. Ademais, poderá sujeitá-lo à atividade de controle interno e disciplinar do Conselho Nacional de Justiça.

É interessante constatar, por outro lado, um reflexo da afirmação de que é administrativa a atividade da presidência do tribunal, no processamento dos precatórios. Obviamente, contra os atos do presidente não poderão ser manejados recursos judiciais, eis que ausentes os pressupostos recursais, mormente o cabimento.

Assim, o controle da atividade estatal no processamento dos precatórios, materializada pelos atos do Presidente do tribunal respectivo, dar-se-á por intermédio do remédio constitucional do Mandado de Segurança (art. 5º, LXIX, da CRFB/88) e do instituto

da reclamação (art. 103-A, §3º, da CRFB/88), ambos com previsões constitucionais a seguir expostas:

[...] LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

[...] § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso (BRASIL, 1988).

Por fim, cabe esclarecer que, caso o Presidente do tribunal usurpe função jurisdicional e decida algum incidente cuja natureza seja processual, é indene de dúvidas o cabimento de recurso judicial com intento de anular o *decisum*.

Nesse sentido, arremata CUNHA (2016, p. 362/363):

Caso, entretanto, o Presidente do tribunal exerça, no procedimento do precatório, atividade tipicamente judicial, usurpando a função judicial para decidir acerca de algum incidente que sobrevier, essa sua decisão, confirmada que seja em agravo interno, desafiará a interposição de um recurso especial ou extraordinário.

Portanto, inobstante a atividade do Presidente do tribunal no processamento de precatórios detenha natureza administrativa, e não jurisdicional, há a possibilidade de exercício indevido de atividade

jurisdicional, que poderá ser invalidada mediante recursos judiciais próprios.

**2**

**REGIME ESPECIAL  
DE PAGAMENTO –  
EC N° 62/2009**





Transpostos os conceitos basilares que circundam o tema, passe-se a analisar especificamente as inovações da EC nº 62/2009, no tocante ao “Regime Especial de Pagamento”. A regulamentação deste regime jurídico e os institutos criados, quais sejam o leilão, o pagamento em ordem crescente e o acordo direto com o credor, serão objetos de estudo.

Registra-se, por oportuno, que a EC nº 62/2009 trouxe outros institutos, tais como a compensação compulsória e as taxas de juros e correção monetária para os débitos inscritos em precatório, os quais não serão objeto de análise por sobejar a proposta temática.

Posteriormente, far-se-á um exame das decisões do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, instaurado, sobretudo, pelas ADI's nº 4.357/DF e 4.425/DF. O enfoque será na fundamentação das decisões, mas sem perder de vista aspectos do dispositivo e da modulação de efeitos havida na ADI nº 4.357/DF.

## **2.1 SISTEMAS DE PAGAMENTO**

Inicialmente, a EC nº 62/2009 inseriu o §15 ao artigo 100 da CRFB/88, conferindo atribuição à Lei Complementar para estabelecer um regime especial de pagamento para os precatórios oriundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, através de vinculação à receita corrente líquida.

A supracitada Emenda Constitucional introduziu, ainda, o artigo 97 ao ADCT. Tal dispositivo regulamentou regime especial de pagamento até que fosse editada a lei complementar referida no artigo 100, §15, da CRFB/88.

Sobre o tema, CUNHA aponta que:

O objetivo desse regime especial é viabilizar o pagamento de precatórios que estão vencidos há anos e que não foram ainda pagos por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios. A norma não alcança a União nem os demais entes federais, pois estão todos

estes em dia com o pagamento de seus precatórios (2016, p. 386).

Salienta-se que apenas os precatórios de natureza comum, que não possuam natureza alimentícia, é que podem ser objeto do regime especial, conforme se depreende do artigo 97 do ADCT:

Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (BRASIL, 1988).

O regime consiste na possibilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos precatórios estejam inadimplidos até a publicação da EC nº 62/2009 (10.12.2009), inclusos também os que venham a se vencer no prazo de vigência do regime especial, possam satisfazê-los de duas formas alternativas, por meio de escolha do Poder Executivo.

O depósito mensal em conta especial de percentual da respectiva receita corrente líquida é a primeira opção (art. 97, §1º, I, do ADCT). Os depósitos são por prazo indeterminado e seu montante varia de acordo com o ente público e o grau de endividamento.

Para tanto, os cálculos do montante do depósito, bem como o conceito de receita corrente líquida, encontram-se discriminados no

artigo 97 do ADCT (parágrafos 2º e 3º). Embora esta primeira opção não tenha prazo determinado, seu intuito é normalizar os débitos do ente respectivo, a partir de quando perderia vigor.

A segunda opção, por sua vez, é a adoção do regime especial por um prazo preestabelecido de 15 anos (art. 97, §1º, II, do ADCT). Nesse caso, o ente público deverá efetuar depósito, anualmente, no montante do saldo total de precatórios devidos, com correção e juros devidos, dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

Portanto, o regime especial de pagamento altera o regramento previsto pelo constituinte originário, com subversão da máxima do pagamento em ordem cronológica.

Nesse sentido, BARROS aduz que:

Como se vê, o regime especial substitui o sistema de inclusão orçamentária de precatórios apresentados até 1º de julho (CR, art. 100, §5º), mas estabelece a obrigação de depósito mensal ou anual dos percentuais com os quais se comprometeu. Essa emenda constitucional foi considerada ultrajante pela comunidade jurídica e pela sociedade civil. O alongamento do prazo de quitação indefinidamente levou ao apelido de “emenda do calote” (2017, p. 171).

Desse modo, em vez de pagar os precatórios exclusivamente em ordem cronológica, o ente que opta pelo regime especial fará depósitos mensais ou anuais, nos moldes do artigo 97 do ADCT. Assim, o regime especial poderá ter duração de quinze anos, conforme inciso II do §1º do artigo 97 do ADCT, ou por prazo indeterminado, nos termos da dicção do inciso I deste dispositivo, o que ocasionou a designação depreciativa de “emenda do calote” à EC nº 62/2009.

## 2.2 PROCESSAMENTO

Realizada a opção pelo Poder Executivo de cada ente entre depósitos mensais (art. 97, §1º, I, do ADCT) ou anuais (art. 97, §1º, II, do ADCT), caberá ao Tribunal de Justiça local a administração da conta especial, bem como o pagamento dos precatórios (art. 97, §4º, do ADCT).

Assim, o processamento de pagamento observa o artigo 97, §6º, do ADCT, da seguinte forma. No mínimo, 50% do montante depositado em contas especiais destinam-se ao pagamento de precatórios com observância estrita da ordem cronológica, observadas as preferências dos §§1º e 2º do artigo 100 da CRFB/88.

A quantia restante será utilizada pelo Tribunal de Justiça local para quitação de precatórios dentre três opções, à escolha do Poder Executivo do respectivo ente público, quais sejam: i) leilão, ii) pagamento em ordem crescente e iii) acordo direto com credores. Ademais, tais modalidades de quitação de precatórios podem ser utilizadas isoladas ou conjuntamente (art. 97, §8º, I, II e III, da ADCT).

### 2.2.1 LEILÃO

O leilão consiste na primeira modalidade de quitação de precatórios do regime especial de pagamento, com procedimento previsto no §9º do artigo 97 do ADCT.

Traduz-se num procedimento de ofertas por meio eletrônico, realizado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou pelo Banco Central do Brasil (art. 97, §9º, I, do ADCT), no qual será oferecido pagamento ao credor de precatório que conceder o maior desconto, ou seja, que renunciar<sup>10</sup> a quantia maior em relação ao total do valor de seu precatório.

---

10 Renúncia como espécie de autocomposição em que um indivíduo abdica de um direito do qual é titular por ato unilateral, sem transferi-lo a terceiros.

Nesse sentido, BARROS solidifica comentários acerca dessa modalidade alternativa de quitação de precatórios:

É dizer, vence a concorrência quem aceitar receber seu crédito com o maior percentual de deságio ou com maior desconto. Por exemplo, o ente público dispõe de R\$3 milhões para quitação em leilão e dois credores demonstram interesse em receber tal valor, o primeiro deles é credor de um precatório de R\$10 milhões e o segundo é credor de R\$5 milhões. Nesse caso, o primeiro credor será considerado vencedor, porque ofereceu um desconto maior (70% do valor de face) (2017, p. 172).

A modalidade do leilão também contempla a possibilidade de realização de compensações entre créditos que o ente público devedor detenha em face do particular credor de seus precatórios, com fulcro no artigo 97, §9º, II, do ADCT.

### **2.2.2 PAGAMENTO EM ORDEM CRESCENTE**

A segunda modalidade do regime especial de pagamento é o pagamento em ordem crescente, com previsão no artigo 97, §8º, II, do ADCT.

Nessa espécie, não há deságio no pagamento do precatório. Pelo contrário, ele é satisfeito em seu valor integral. Todavia, de antemão, é realizada análise sobre os montantes dos débitos da respectiva Fazenda Pública.

Posteriormente, os pagamentos dos precatórios cujos montantes sejam menores serão efetuados, mesmo quando mais recentes, em contrariedade ao clássico pagamento por ordem cronológica.

É que, nessa modalidade, busca-se satisfazer o maior número possível de credores. Para tanto, opta-se por pagar os precatórios em

ordem crescente de seus valores, de modo a satisfazer uma gama maior de credores.

Sobre tal espécie, BARROS salienta que:

O impacto social desse sistema de pagamento é enorme. O que ocorre atualmente com a dívida de precatórios é que a “fila” fica parada diante da necessidade de satisfação de um credor cujo montante a receber é gigantesco, não tendo o ente público condições de quitar esse valor – muito embora possua quantitativo para adimplir o débito com inúmeros outros credores, cujos valores a receber são menores. Disso resulta que a “fila” de devedores vai se acumulando e gera insatisfação social e descrença no Poder Público (2017, p. 173).

Como exemplo, imagine-se que determinada Fazenda Pública seja devedora de 10 precatórios, nove com valores de R\$100 mil e um no valor de R\$ 1 milhão, e que disponha tão somente de R\$ 1 milhão de receita pública para quitá-los. Na sistemática clássica do art. 100 da CRFB/88, se o precatório de R\$ 1 milhão fosse mais antigo e prioritário, seria quitado primeiro, o que impediria a satisfação dos nove restantes. Com tal modalidade especial, permite-se o pagamento dos nove precatórios de R\$100 mil cada.

### **2.2.3 ACORDO DIRETO COM O CREDOR**

A última modalidade de quitação inserida pela EC n° 62/2009 tem previsão no artigo 97, §8°, III, do ADCT, que dispõe:

(...) III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)  
(BRASIL, 1988).

Assim, a Emenda Constitucional concedeu ao Poder Legislativo de cada ente público atribuição para editar leis prevendo as ofertas que a Fazenda Pública respectiva poderia efetuar para realização de um acordo com seus credores.

Dessa forma, o conteúdo das propostas é variável, podendo consistir, por exemplo, em parcelamentos, descontos por pagamento total, cessão de direitos da Fazenda Pública, entre outros.

Portanto, o acordo direto com os credores, consiste numa espécie de autocomposição entre Fazenda Pública e credores de seus respectivos precatórios, observada a legislação do ente público envolvido.

## **2.4 ADI'S E JULGAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Diante das ultrajantes mudanças realizadas pela EC nº 62/2009, o regime especial de pagamento foi objeto de diversas críticas da doutrina e das entidades da sociedade civil.

Em geral, a constitucionalidade das alterações era posta em xeque, contestada em face de vários institutos constitucionais, notadamente a Separação dos Poderes, o acesso à justiça, o direito adquirido e a coisa julgada, a segurança jurídica, a moralidade administrativa, a isonomia, a razoável duração do processo e o direito à propriedade.

Assim, seis legitimados ajuizaram ação direta de constitucionalidade, autuada sob nº 4.357/DF, questionando a constitucionalidade das alterações havidas pela EC nº 62/2009, são eles o Conselho Federal da OAB - CFOAB, a Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP, a Confederação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário - ANSJ, a Confederação Nacional dos Servidores Públicos

– CNSP, e a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT. Posteriormente, ajuizaram-se outras ADI's questionando a sobredita Emenda Constitucional, que foram distribuídas por prevenção à citada ADI n° 4.357/DF, como exemplo da ADI n° 4.425/DF.

Por oportuno, colhe-se trecho da Petição Inicial da ADI n° 4.357, com síntese dos fundamentos acima expostos:

[...] Além disso, também desobedeceu limites materiais como o Estado Democrático de Direito e atentou contra a dignidade da pessoa humana (art. 1º e inciso III, da CF), a separação dos poderes (art. 2º, CF), os princípios da igualdade, segurança jurídica (art. 5º, 'caput', CF), da proteção ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF), do ato jurídico perfeito/coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), institucionalizando, na prática, o 'calote oficial', pelo que referida Emenda Constitucional engendrou regra inconstitucional, não apenas em vulneração ao princípio da moralidade (art. 37, 'caput', CF), como, também, em expressa ofensa ao artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV da Constituição [...] (BRASIL, STF, 2013).

É inegável que a referida Emenda Constitucional alterou significativamente o regime jurídico previsto pelo constituinte originário às condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, qual seja, o pagamento dos precatórios exclusivamente em ordem cronológica de sua inscrição.

Dessa forma, houve uma total descaracterização do cenário jurídico anterior. Abandonou-se o modelo instituído pelo artigo 100 da CRFB/88, optando-se por meios alternativos de quitação dos precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A doutrina, maciçamente, dirigiu críticas às mudanças acima tratadas. Aponta-se, principalmente, que normas constitucionais foram frontalmente desrespeitadas. Ou seja, em que pese a finalidade



de colocar em dia as contas dos entes públicos inadimplentes, não se pode abandonar valores e normas jurídicas fundamentais do Estado brasileiro.

Nesse sentido, DIDIER *et al* arremata que:

Enfim, foi instituído o regime especial de precatórios com a finalidade de viabilizar o pagamento de créditos inscritos há anos e não adimplidos pelo Distrito Federal, nem por vários Estados e Municípios. O regime é inconstitucional, por ferir vários direitos fundamentais, tais como a efetividade da jurisdição, a intangibilidade da coisa julgada, a impessoalidade, a isonomia e a moralidade administrativa, abalando os alicerces do próprio Estado Democrático de Direito (2017, p. 749).

Portanto, diversos valores fundamentais à República Federativa do Brasil foram frontalmente desrespeitados, revelando a inconstitucionalidade material de diversos institutos inaugurados pela Emenda Constitucional sobredita.

Por sua vez, LENZA conclui que:

Realmente, apesar de, em certa medida, a nova emenda ter avançado no sentido de fazer com que muitos governantes comecem a pagar precatórios, saindo de criticada inércia, a reforma, contudo, parece ter violado diversos preceitos constitucionais, como a separação de poderes, cláusula pétrea, pois, pela nova regra, haverá total desprestígio a decisões judiciais já implementadas, criando insegurança jurídica e afronta à coisa julgada e ao direito de propriedade (2010, n.p.).

Ademais, não há como se questionar a constitucionalidade das normas constitucionais originárias. Isso se dá porque elas são frutos do

Poder Constituinte Originário, ilimitado e incondicionado, podendo, assim, inaugurar nova ordem jurídica, independente de qualquer procedimento estabelecido pela anterior.

O sistema jurídico brasileiro não adotou a teoria das “Normas constitucionais inconstitucionais?”, elaborada pelo jurista alemão Otto Bachof. Este, inclusive, é o posicionamento pacífico do STF<sup>11</sup> a respeito do tema.

Eventual conflito entre normas constitucionais originárias, portanto, resolvem-se através dos métodos e princípios de hermenêutica constitucional, sobretudo o princípio da unidade da constituição que, conforme Novelino (2009, p. 77), consiste no dever do intérprete exercer uma interpretação sistemática das normas constitucionais, de modo a harmonizar os aparentes conflitos.

Todavia, o poder constituinte derivado, por sua vez, deve respeito às limitações materiais impostas ao poder de reforma (art. 60, §4º, da CRFB/88), que se encontram previstas, explícita e implicitamente, ao longo do texto constitucional. Assim, as Emendas Constitucionais devem observância estrita às condições constantes na própria Constituição, sob pena de padecerem de nulidade insanável por inconstitucionalidade.

Sobre o tema, leciona SILVA:

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: “fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado”, “fica abolido o voto direto...”, “passa a vigorar a concentração de Poderes”, ou ainda “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o habeas corpus, o mandado de segurança...”. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente,

---

11 Neste sentido, a posição do STF no julgamento da ADI 815 / DF, em 28/03/1996:

“tenda” (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição (2008, p. 67).

Nesse cenário, em 26 de setembro de 2014, o STF julgou parcialmente procedente os pedidos veiculados na ADI nº 4.357/DF, nos termos do voto do então Ministro Ayres Britto (Relator), para declarar diversos dispositivos inconstitucionais. No julgamento, restaram vencidos os votos dos Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Teori Zavascki, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski.

Colhe-se excerto da ementa da decisão do STF, em que se compilam os principais fundamentos da declaração de inconstitucionalidade do regime especial de pagamento:

8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/2009, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação dos Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º) a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI) (BRASIL, STF, 2013).

Portanto, no que se refere ao regime especial de pagamento, a Corte entendeu inconstitucionais o artigo 100, §15, da CRFB/88 e o artigo 97 do ADCT (ambos inseridos pela EC nº 60/92), ou seja, todo o regime especial de pagamento.

## **2.4.1 MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

Todavia, o julgamento não se encerrou com a decisão de mérito sobredita. No dia 25 de março de 2015, o Plenário do STF resolveu

Questão de Ordem nas ADI's n° 4.357/DF e 4.425, pelo que modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 100, §15, da CRFB/88 e do artigo 97 do ADCT.

Na decisão, a Corte conferiu efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, razão pela qual houve sobrevida ao regime especial de pagamento até final do exercício financeiro de 2020.

Tal situação tem previsão expressa na legislação infraconstitucional que rege o procedimento das ADI'S, qual seja, a Lei n° 9.868/99, que em seu art. 27 dispõe que:

Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL, 1999).

Destarte, o Plenário do STF, por dois terços dos votos de seus membros, conferiu eficácia *pro futuro* à decisão de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da EC n° 62/2009 pertinentes ao regime especial de pagamento, nas ADI's supracitadas.

Por oportuno, colhe-se trecho da decisão de modulação dos efeitos, no que se refere especificamente ao regime especial de pagamento, no bojo de Questão de Ordem apreciada pelo Plenário do STF, publicada em 25 de março de 2015:

(...) 2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:  
(...)

3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:

3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;

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

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

5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

6. Atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão (BRASIL, STF, 2015).

Portanto, verifica-se que o STF fulminou a possibilidade alternativa de satisfação dos precatórios pela modalidade do leilão e do pagamento em ordem crescente. Todavia, restou mantida a possibilidade de satisfação mediante acordo direto entre credores,

desde que os descontos observem o limite de 40% do montante devido, durante o prazo de modulação.

Ademais, houve delegação de competência ao CNJ para o monitoramento e supervisão dos pagamentos de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham optado pelo regime especial de pagamento, mediante ato próprio do respectivo Poder Executivo, antes da declaração de inconstitucionalidade com efeitos prospectivos.

Assim, conclui-se que a EC n° 62/09 introduziu regime jurídico que desconsidera decisões judiciais proferidas com observância do devido processo legal, em total insegurança jurídica, e impõe aos credores da Fazenda Pública a obrigação de conceder descontos (renunciando ou parcelando seus créditos) para que sejam quitados seus precatórios.

Contudo, embora reconhecida a inconstitucionalidade do regime especial de pagamento em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, a Corte entendeu por mantê-lo em vigor até o final do exercício de 2020, com as observações acima esplanadas.

## **2.5 NOVO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO – EC’S N° 94/2016 E 99/2017**

Com o julgamento parcialmente procedente das ADI’s n° 4.357/DF e 4.425/DF, boa parte das inovações constitucionais decorrentes da EC n° 62/2009 teve reconhecida sua inconstitucionalidade, embora com modulação dos efeitos *pro futuro*.

Como alternativa, portanto, o Congresso Nacional, em 15 de dezembro de 2016, publicou a EC n° 94/2016 com o escopo de solucionar a famigerada “inadimplência crônica” dos entes públicos no que diz respeito à satisfação de seus precatórios. O referido instrumento normativo alterou e acrescentou alguns parágrafos do art. 100 da CRFB/88, bem como introduziu os artigos 101 a 105 ao ADCT.

Ademais, no dia 15 de dezembro de 2017, o Congresso Nacional editou a EC n° 99/2017, que alterou sensivelmente os dispositivos introduzidos ao ADCT pela EC n° 94/2016. Em geral, tratam-se de modificações pontuais, que alteraram índices e porcentagens que serão abordados nesse tópico.

Porém, ponto importante da EC n° 99/2017 foi estender o prazo para quitação dos precatórios de 2020 (previsto pela EC n° 94/2016) para 2024. Nesse caso, parece haver desrespeito ao prazo fixado pelo STF, no julgamento das ADI's n° 4.357/DF e 4.425/DF, até 2020, o que poderá, eventualmente, ser questionado perante o STF.

Em suma, o Congresso Nacional buscou com a EC n° 94/2016, sensivelmente alterada pela EC ° 99/2017, adequar o regime especial de pagamento instituído pela EC n° 62/2009, declarado inconstitucional pelo STF, à decisão da própria Suprema Corte, de modo a solucionar e pôr termo ao descaso nas contas públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse contexto, o novo regime especial aplica-se somente à Fazenda Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios que atendam às exigências previstas no artigo 101 do ADCT (com redação dada pela EC n° 109 de 2021), que dispõe:

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. (BRASIL, 1988).

Verifica-se, assim, que os entes públicos que se encontravam inadimplentes no pagamento de seus precatórios, à data da modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade na Questão de Ordem nas ADI's n° 4.357/DF e 4.425/DF (25.03.2015), deverão quitá-los até dezembro de 2029, os débitos já vencidos e os vincendos nesse período.

A quitação se dará por depósito mensal, no montante de 1/12 (um doze avos) da receita corrente líquida do segundo mês anterior ao mês de pagamento, em conta especial administrada exclusivamente pelo Tribunal de Justiça local, semelhante ao sistema instituído pela EC n° 62/2009.

O valor do depósito deverá fazer frente ao montante dos débitos do respectivo ente público e, mesmo que variável, nunca inferior ao percentual utilizado na data de entrada em vigor do novo regime especial da EC n° 94/2016 (redação dada pela EC n° 99/2017).

Ademais, houve a previsão de recursos adicionais à receita corrente líquida como forma de satisfação dos precatórios, tais como depósitos de processos judiciais e administrativos que tramitem no âmbito do respectivo Tribunal de Justiça (art. 101, §2°, I e II, do ADCT), empréstimos sem aplicação da vinculação de receitas do inciso IV do “*caput*” do artigo 167 da CRFB/88 (art. 101, §2°, III, do ADCT) e depósitos em precatórios e RPV's efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados (art. 101, §2°, IV, do ADCT).

As EC's n° 99/2017 previu uma espécie de linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento, que deverá ser oferecida pela União, diretamente ou por intermédio de instituições financeiras oficiais e sob seu controle, à Fazenda Pública optante pelo regime especial de pagamento.



Quanto à satisfação efetiva dos precatórios, a natureza do regime especial de pagamento previsto pela EC n° 62/2009 foi mantida em sua essencialidade. Assim, 50% (cinquenta por cento) dos recursos dos depósitos havidos na forma do artigo 101 do ADCT serão utilizados para a quitação dos precatórios exclusivamente em ordem cronológica de pagamento, respeitadas as preferências legais (art. 102 do ADCT).

No tocante aos recursos remanescentes, o Poder Executivo do ente respectivo, por ato próprio, poderá destiná-los aos pagamentos dos precatórios mediante acordo direto entre credores, desde que respeitadas à ordem cronológica dos precatórios e o limite de deságio de até 40% (quarenta por cento) do valor do precatório (art. 102, §1°, do ADCT).

Outrossim, o novo regime especial de pagamento dispõe que, enquanto os entes por ele optantes estejam em dia em seus depósitos, não poderão sofrer qualquer tipo de sequestro – exceto se houver liberação intempestiva de valores (art.103 do ADCT). Por outro lado, caso o estoque de precatórios a serem pagos supere o montante de 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida do respectivo ente, ficam vedadas as desapropriações, nos termos do parágrafo único do artigo 103 do ADCT.

Como sanção à liberação intempestiva de valores, previu-se a possibilidade de sequestro de valores pelo Presidente do Tribunal de Justiça respectivo, a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo nos termos da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa, a retenção de recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal ou do Fundo de Participação dos Municípios pela União ou Estados, para depósito na conta especial do artigo 101 do ADCT e a vedação de contrair empréstimos externo ou interno e de receber transferências voluntárias (art. 104 do ADCT). Por fim, a EC n° 94/2016 previu que a compensação de débitos é prerrogativa do credor de precatórios, e não da Fazenda Pública, na esteira da decisão do STF nas ADI's n° 4.357/DF e 4.425/DF (art. 105 do ADCT).

Sobre a referida emenda constitucional, DIDIER *et al* aponta que:

Como se vê esse regime especial não se caracteriza por ser mais uma moratória, tendo, isto sim, a manifesta e nítida finalidade de apresentar instrumentos concretos eficientes para solucionar um problema crônico no Brasil e viabilizar o pagamento dos precatórios pendentes (2017, p. 712).

Não obstante a opinião do renomado doutrinador, é notável que diversos institutos previstos nas EC's nº 94/2016 e 99/2017 são reproduções daqueles já previstos na EC nº 62/2009, declarados inconstitucionais pelo STF, com modulação de efeitos prospectivos, conforme esposado em tópico anterior.

### **2.5.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.679/DF**

A suposta solução encontrada pelo Congresso Nacional, via EC nº 94/2016, no entanto, já foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade, autuada como ADI nº 5.679/DF, com pedido de medida cautelar, pela qual se questionam as mudanças promovidas, e que se encontra pendente de julgamento final.

A supracitada ação direta foi ajuizada pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot. Ela questiona, sobretudo, o artigo 2º da EC nº 94/2016, que inseriu o artigo 101, §2º, incisos I e II, ao ADCT.

Tal dispositivo constitucional assim dispõe:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas 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, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

(...)

§ 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 demais 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; (BRASIL, 1988).

Portanto, a ADI n° 5.679/DF questiona a norma constitucional que autoriza a utilização de depósitos judiciais no âmbito do respectivo Tribunal de Justiça para quitação dos precatórios do ente público.

Em síntese, o PGR fundamenta a ADI n° 5.679/DF com as seguintes violações de dispositivos da CRFB/88: art. 2º, por afronta à divisão de funções; art. 5º, *caput*, e art. 170, II, por ofensa ao direito

fundamental de propriedade dos titulares de depósitos; art. 5º, XXXV, por violação do direito fundamental de acesso à justiça; art. 5º, LIV, por violação do princípio do devido processo legal substantivo; e art. 5º LXXVII, por desrespeito à duração razoável do processo. Tudo isso, por consequência, afronta a vedação do art. 60, §4º, III e IV da Constituição, nos argumentos do então PGR.

A medida cautelar requerida consistia na suspensão imediata dos efeitos da norma impugnada. Ou seja, o impedimento de que fossem utilizados, adicionalmente aos recursos provenientes da receita corrente líquida dos entes respectivos, os valores obtidos em depósitos processuais para a satisfação dos precatórios respectivos.

O Relator da ação, Ministro Roberto Barroso, deferiu parcialmente a liminar requerida, 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 (BRASIL, STF, 2017).

O relator, portanto, utilizou interpretação conforme a constituição para fixar juízo provisório no sentido de que, para que sejam utilizados valores depositados em processos que tramitem no âmbito do ente público faz-se necessária a observância integral dos dispositivos constitucionais, quais sejam: a exigência de constituição

de fundos garantidos (art. 101, §2º, I e II, do ADCT), a fiel e exclusiva destinação dos recursos para a satisfação de precatórios vencidos até 25 de março de 2015 (art. 101, *caput*, do ADCT) e a transposição direta dos valores por contas administradas pelo Tribunal de Justiça local (art. 101, §3º, do ADCT).

Verifica-se, em verdade, que a decisão do relator da ADI n° 5.679/DF limitou-se a condicionar a eficácia das normas constitucionais questionadas à observância dos seus estritos termos da EC n° 94/2016, sem apreciar, efetivamente, a fundamentação acerca da violação dos valores constitucionais apontados pelo PGR na petição inicial da referida ação direta. Como se trata de decisão provisória, que apreciou medida cautelar, é despida de definitividade e pode ser modificada a qualquer tempo, trazidos novos argumentos e fatos.



**3**

**INCONSTITUCIONALIDADE  
MATERIAL DO REGIME  
ESPECIAL DE PAGAMENTO**





Nesse tópico, a inconstitucionalidade material do regime especial de pagamento, frente a normas constitucionais originárias e, notadamente, cláusulas pétreas da Constituição do Estado brasileiro, será objeto de análise detida. Para tanto, breves conceitos basilares sobre o tema são necessários.

Em seguida, os valores constitucionais que se entendem violados pelo regime especial de pagamento, instituído pela EC nº 62/2009 e modificado pelas EC's 94/2016, 99/2017 e 113/2021, serão abordados individualmente.

Ao final, será realizado cotejo entre as mudanças havidas pelas sobreditas emendas constitucionais com as normas constitucionais que se entendem violadas, à luz da incompatibilidade material do regime especial de pagamento com a CRFB/88.

### **3.1 SISTEMÁTICA DE ABORDAGEM**

Alguns conceitos doutrinários são necessários para compreensão do presente escorreita deste tópico, a fim de estabelecer premissas pelas quais o presente trabalho desaguará em suas considerações finais.

#### **3.1.1 NORMAS CONSTITUCIONAIS - REGRAS E PRINCÍPIOS - BREVES CONSIDERAÇÕES**

De início, calha estabelecer o conceito de normas constitucionais e analisar suas espécies.

O conceito de Constituição não é estático. Diversas são as concepções que lhe podem ser atribuídos, a depender do enfoque que lhe for dado: social, político, cultural, jurídico, dentre outros.

No entanto, há ponto de intersecção nesses diversos conceitos. Refere-se à ideia de que a Constituição é um conjunto de normas que regem a estrutura do Estado. Por normas constitucionais entendem-se

todas as disposições interpretativas passíveis de extração do texto da Constituição (art. 1º ao 250 e o ADCT).

Essas normas jurídicas podem ser divididas em regras e princípios.

No entender de ÁVILA, as regras podem ser conceituadas como:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos (2012, pp. 77-78).

Dessa forma, tem-se que as regras, como espécies de normas constitucionais, possuem grau de abstração reduzido, ou seja, são suscetíveis de aplicação direta. Veiculam relatos descritivos de condutas que, por subsunção dos fatos a elas, obtém-se um resultado.

Como exemplo, traz-se a regra do artigo 60, §4º, II, da CRFB, que estabelece que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes”. Não há meio termo na satisfação dessa regra: ou a emenda constitucional não tenderá a abolir a separação dos Poderes e, portanto, terá cumprido a regra constitucional, ou a terá desrespeitado.

Os princípios, por outro lado, detêm grau de abstração elevado. Por isso, necessitam de mediações concretizadoras. Um princípio pode ser satisfeito em graus variados, de acordo com situações jurídicas concretamente deduzidas.

Havendo colisão entre princípios constitucionais, o intérprete deve socorrer-se à técnica de ponderação de valores para solucioná-la, de modo que nenhum dos princípios em conflito seja integralmente cumprido ou totalmente suprimido em detrimento de outro.

Sobre o tema, a clássica definição de MELLO aponta que:

O princípio é um mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica de lhe dá sentido harmônico (2004, p. 451).

Assim, caso uma norma jurídica detenha conteúdo que desrespeite determinado princípio constitucional, poderá ser considerada inválida. A Constituição possui diversos princípios, explícitos e implícitos, os principais deles encontram previsão nos artigos 1º a 4º e 37, “*caput*”, da CRFB/88.

### **3.1.2 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Inconstitucionalidade, numa acepção clássica, pode ser compreendida como a incompatibilidade de uma norma jurídica<sup>12</sup> com o parâmetro de controle, as normas constitucionais do ordenamento jurídico.

Essa incompatibilidade se manifesta, basicamente, por dois tipos de vícios: os vícios formais e os materiais. O presente trabalho abordará tão somente os vícios materiais. Eles estão intrinsecamente ligados ao conteúdo do ato normativo, ou seja, se a matéria daquele ato confronta regras e princípios estabelecidos na Constituição.

Nesse sentido, BARROSO aponta que:

A inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou o ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional –

---

<sup>12</sup> Norma jurídica utilizada no sentido de produto da interpretação retirado dos textos veiculados pelos instrumentos normativos.

e.g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegitimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas (2006, p. 29).

Assim, lei ou ato normativo materialmente inconstitucional é aquele instrumento normativo do qual o intérprete extrai interpretação confrontante com normas constitucionais que lhe serviram de validade.

Os instrumentos normativos (art. 59 da CRFB/88) podem ser objeto de controle para aferição de sua compatibilidade com a Constituição Federal, norma jurídica que ocupa o ápice hierárquico do ordenamento jurídico brasileiro, e serve de fundamento de validade para a legislação infraconstitucional.

Como regra, a norma jurídica, cuja incompatibilidade com o sistema constitucional em que editada for reconhecida, será excluída do ordenamento jurídico, pois padecerá de invalidade insanável (teoria da nulidade).

Contudo, repisa-se, é possível, tanto em sede de controle concentrado, como em controle difuso, modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tendo em vista a proteção de outros valores constitucionais como a segurança jurídica e/ou o excepcional interesse social (art. 27 da Lei nº 9.868/99 e art.11 da Lei nº 9.882/99).

### **3.2 NORMAS CONSTITUCIONAIS VIOLADAS CONFORME EMENTA DAS ADI'S 4.357/DF E 4.425/DF**

No presente tópico, as normas constitucionais violadas pelo regime especial de pagamento, no entender do STF ao julgar as ADI's nº 4.357/DF e 4.425/DF, serão objeto de análise.

Para tanto, serão estabelecidas premissas doutrinárias que compreendam o conteúdo e o alcance dessas normas. Dessa forma, firma-se premissa sobre seus valores jurídicos, de modo a possibilitar a compreensão do entendimento pelo qual o STF reconheceu como inconstitucionais as mudanças havidas pelas emendas constitucionais trabalhadas ao longo deste trabalho, respeitante ao regime especial de pagamento dos precatórios.

Assim, tendo como parâmetro o item “8” da ementa<sup>13</sup> do julgamento proferido pelo STF acerca das emendas supracitadas, serão analisados um a um os valores constitucionais que se entendeu foram afrontados.

#### **3.2.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEPARAÇÃO DE PODERES**

A Constituição Federal de 1988 reconhece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB/88). A concepção de Estado Democrático de Direito, hoje, dá-se com análise de seu desenvolvimento histórico.

Assim, para estabelecer o Estado Democrático de Direito, antes se reconheceu o Estado Liberal e Estado Social de Direito. Diante de diversos acontecimentos e valores históricos que ocorreram ao longo do mundo, não se tem um único conceito do que seja Estado

---

<sup>13</sup> Vide “2.4 ADI'S E JULGAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL”.

Democrático de Direito. Alguns estudiosos, inclusive, a exemplo de Dallari<sup>14</sup>, apontam a necessidade de não confundi-lo com cidadania.

Desse modo, num conceito clássico, segundo SCHMITT (1970, p. 150) o Estado Democrático de Direito consiste em “todo Estado que respeita sem condições o direito objetivo vigente e os direitos subjetivos que existam”. Portanto, é pressuposto do Estado de direito o respeito ao direito objetivo vigente e aos direitos subjetivos dele decorrentes.

Ademais, o Estado brasileiro possui três Poderes fundantes (art. 2º da CRFB/88), independentes e harmônicos entre si. Esse valor constitucional, inclusive, está imune a qualquer tentativa de abolição pelo poder de reforma constitucional (art. 60, §4º, III, da CRFB/88).

Estabelecidas tais premissas, a Suprema Corte brasileira entendeu que o §15 do artigo 100 da CRFB/88 e o artigo 97 do ADCT, introduzidos pela EC nº 62/2009, desrespeitaram a cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB/88) e o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CRFB/88).

Ao possibilitar que a Fazenda Pública dos entes devedores de precatórios, por lei complementar, regule regime especial de pagamento (§15 do art. 100 da CRFB/88), com supressão do regime dos precatórios adimplidos exclusivamente em ordem cronológica (art. 100, *caput*, da CRFB/88), a EC nº 62/2009 desrespeitou a previsão do constituinte originário.

Com isso, desconsiderou-se o direito subjetivo dos credores de precatórios ao pagamento exclusivamente em ordem cronológica. Quando a referida emenda foi publicada (09 de dezembro de 2009), certamente existiam diversos credores no aguardo da satisfação de seus créditos, a tempo e modo devidos. Nesse sentido, houve desrespeito ao direito objetivo vigente (art. 100, *caput*, da CRFB/88) e aos direitos subjetivos de diversos credores, o que afronta o valor do Estado Democrático de Direito.

---

14 Vide DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de Direito e Cidadania. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago e GRAU, Eros Roberto (coord.). Direito Constitucional: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2007, p., 194.

Ademais, firmou-se a compreensão de que os dispositivos da EC n° 62/2009 (§15 do art. 100 da CRFB/88 e o art. 97 do ADCT) estão em confronto com o princípio da Separação dos Poderes. Tal norma constitucional tem como mandamento que os Poderes da República sejam independentes e harmônicos entre si. Trata-se de valor antigo, remoto à teoria aristotélica, abordada por John Locke e consagrada por Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”.

Desse modo, estabelecer um regime especial de pagamento, pelo qual a ordem cronológica de satisfação dos precatórios será substituída por métodos alternativos, à escolha do Poder Executivo da respectiva Fazenda Pública, afronta a Separação dos Poderes, pois torna a Fazenda Pública imune às decisões judiciais.

No ponto, colhe-se trecho do voto do Relator da ADI n° 4.357/DF, Ministro Carlos Ayres Britto:

44. [...] Mais ainda, a “Emenda [feriu] a própria divisão dos Poderes, posto que partir em até 15 (quinze) anos a indenização significa, antes de tudo, fracionar o pagamento das execuções contra o Estado, tornando a Administração (função executiva) praticamente imune aos comandos do Poder Judiciário, além de transformar o adimplemento de precatórios em mera escolha política dos governantes”. Na mesma violação (ao princípio da separação dos Poderes) incorreria a EC n° 62/2009 ao limitar os valores orçamentários para pagamento de precatórios (§ 2° do art. 97 do ADCT), “haja vista que o contingenciamento de recursos tem por escopo o descumprimento das decisões judiciais [...] (BRASIL, STF, 2013).

Nesse contexto, os principais pontos confrontantes com a Separação dos Poderes consistem: a) fracionar o pagamento dos precatórios em depósitos variáveis fixos ou em 15 (quinze) anos (art. 97, §1°, I e II, do ADCT); e b) a limitação de valores orçamentários para fins de satisfação de precatórios (art. 97, §2°, do ADCT).

### **3.2.2 ACESSO À JUSTIÇA, EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL, DIREITO ADQUIRIDO E COISA JULGADA**

No ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional são direitos fundamentais (art. 5º, XXXV, da CRFB/88). Outrossim, o referido direito é previsto no artigo 8º.1 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos de São José da Costa Rica, da qual o Brasil é signatário, que assim dispõe:

Art. 8º. 1. Toda pessoa tem direito de ser ouvida, com as garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza (BRASIL, 1992).

Dessa forma, toda lesão ou ameaça a direito pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário, que proferirá um pronunciamento judicial que deverá ser efetivo no deslinde da controvérsia. A lei (em sentido amplo) não pode excluir a possibilidade de o Poder Judiciário analisar a controvérsia (art. 5º, XXXV, c/c art. 60, §4º, IV, ambos da CRFB/88).

O direito adquirido e a coisa julgada também encontram tutela constitucional (art. 5º, XXXVI, da CRFB/88). A legislação traz o conceito de tais institutos, consoante a LINDB, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que dispõe em seu artigo 6º que:

[...] § 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo comêço do exercício tenha têrmo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável,



a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957) (BRASIL, 1942).

Nesse contexto, o regime especial de pagamento desrespeitou o acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional, pois possibilitou que decisões judiciais fossem flexibilizadas (art. 97 do ADCT), por opção do Chefe do Poder Executivo do ente respectivo (§1º do art. 97 do ADCT).

Por oportuno, reproduz-se excerto do voto do eminente Relator na ADI nº 4.357/DF, nos seguintes termos relativos ao ponto:

[...] 45. Outra vez penso assistir razão aos requerentes. Tenho que ambos os “modelos” de regime especial de pagamento de precatórios, instituídos pelo art. 97 do ADCT, foram concebidos com menosprezo à própria ideia central do Estado Democrático de Direito como um regime que faz residir numa vontade normativa superior à do Estado o fundamento da submissão dele, Estado, a deveres e finalidades. E essa vontade normativa superior é a Constituição originária, consagradora, dentre outras cláusulas pétreas, do direito subjetivo de acesso a uma jurisdição eficaz (inciso XXXV do art. 5º) (BRASIL, STF, 2013).

O direito adquirido e a coisa julgada, no mesmo sentido, foram flagrantemente desrespeitados. Como já apontado<sup>15</sup>, após o trânsito em julgado da decisão judicial que fixou o montante devido pela Fazenda Pública, o juiz da execução expede ofício ao Presidente do Tribunal, autoridade competente para expedição do respectivo precatório. Então, a requisição de pagamento deveria ser satisfeita exclusivamente em ordem cronológica (art. 100, *caput*, da CRFB/88).

---

15 Vide “1.1.3 Execução por quantia certa em face da Fazenda Pública”.

É inequívoco que, com o trânsito em julgado da supracitada decisão, há dois efeitos principais: a) o titular do precatório auferir um direito adquirido no que diz respeito àquele crédito e à sua satisfação; e b) há uma decisão judicial, coberta pela autoridade da coisa julgada, que estabelece montante a ser pago pela Fazenda Pública, com determinado procedimento, com base na ordem constitucional vigente.

A EC nº 62/2009, por sua vez, ao inserir o §15 ao artigo 100 da CRFB/88 e o artigo 97 ao ADCT, afrontou radicalmente os institutos do direito adquirido e da coisa julgada, violando, como decorrência, os artigos 5º, XXXVI, e 60º, §4º, IV, ambos da CRFB/88. De fato, não haveria mais, sob a égide da EC nº 62/2009, pagamento de precatórios exclusivamente por ordem cronológica, tampouco integral satisfação do direito de crédito, adquirido pelo particular e acobertado pela coisa julgada.

A respeito de situação similar, BARROSO aduz que:

Na hipótese exposta, qualquer ação do poder constituinte derivado em tal sentido estaria vedada não só pela proteção constitucional do direito de propriedade, como também por força da existência de decisões judiciais transitadas em julgado determinando a atualização monetária dos créditos em exame. Também em decorrência do art. 60, §4º, IV, a coisa julgada está protegida da interferência do legislador derivado. A intangibilidade da coisa julgada, consagrada no art. 5º, XXXVI, da Constituição, é uma das principais garantias de segurança e estabilidade do cidadão, não se admitindo que, após terem as partes percorrido todas as instâncias recursais, e não havendo mais possibilidade de ação rescisória, seja possível alterar qualquer elemento coberto pela coisa julgada material (2003, p. 424/425).

Logo, é incontestável a inconstitucionalidade material do regime especial de pagamento, notadamente quanto à violação do acesso à justiça, à efetividade da tutela jurisdicional e ao total desrespeito ao direito adquirido e à coisa julgada.

### 3.2.3 ISONOMIA

Ao fim, a isonomia é o último dos valores constitucionais violados pela EC nº 62/2009, no tocante ao regime especial de pagamento (§15 do art. 100 e 97 do ADCT, ambos da CRFB/88), conforme ementa do julgamento da ADI's 4.357/DF.

Trata-se da norma constitucional prevista no artigo 5º, “*caput*”, da CRFB/88. Numa acepção elementar, isonomia consiste em conferir tratamento igualitário àqueles que se encontram numa situação equivalente.

A EC nº 62/2009 inseriu os §§ 8º e 9º ao artigo 97 do ADCT. Conforme já explanado<sup>16</sup>, o processamento do regime especial de pagamento prevê métodos alternativos, à escolha do Poder Executivo do ente público devedor, para satisfação de seus precatórios, quais sejam, o leilão, o pagamento em ordem crescente e o acordo direto entre os credores.

Tais alternativas criam situações jurídicas confrontantes com o postulado da isonomia.

O leilão escolhe como credor vencedor e, portanto, contemplado com pagamento de seu precatório, aquele que ofereceu maior deságio à Fazenda Pública, embora seu crédito seja inscrito em data mais recente do que o dos demais. O pagamento em ordem crescente, por sua vez, privilegia os titulares dos precatórios cujos montantes sejam inferiores, com preterição irrazoável daquele credor que detenha precatório mais vultoso.

É inequívoca a violação ao postulado da isonomia, tendo em vista que será conferido tratamento desigual aos indivíduos que se

---

<sup>16</sup> Vide “2.2 PROCESSAMENTO”.

encontram em situação equivalente (credores de precatórios), em razão de elementos que somente interessam ao ente público, como maior deságio no pagamento e precatórios de valores inferiores.

Em análise ao tema, JUSTEN FILHO observa que:

Infringe a isonomia a diferenciação entre créditos da Fazenda Pública fundada no critério de valor. Todos os créditos contra a Fazenda Pública merecem a tutela jurídica, no sentido de garantia de sua liquidação pelo valor integral. Tendo o Poder Judiciário reconhecido o montante devido pela Fazenda Pública, não é possível uma norma legislativa determinar que a dívida apenas será liquidada se reduzido o seu valor. Trata-se de uma diferenciação incompatível com a isonomia, tal como já o reconheceu o próprio STF, em julgado assim ementado: “Precatório. Valor real. Distinção de tratamento. A Carta da República homenageia a igualação dos credores. Com ela colide norma no sentido da satisfação total do débito apenas quando situado em certa faixa quantitativa” (2010, pp. 82-83).

No mesmo sentido, LENZA aponta que:

De modo imoral e irresponsável, a nova emenda flexibiliza a responsabilidade dos governantes (e, assim, afronta um dos princípios sensíveis da Constituição, previsto no art. 34, VII, “a”, qual seja, a República), desestimulando o pagamento das dívidas das administrações diretas e indiretas e, em afronta à isonomia, criando um mecanismo de tratamento totalmente distinto em relação aos créditos fazendários (2010, n.p.).

Não restam dúvidas sobre a inconstitucionalidade material dessas formas alternativas de pagamento, tanto que foram declaradas inconstitucionais pelo STF, que, todavia, conferiu-lhes sobrevida até o

final do exercício de 2020, conforme modulação de efeitos havida na Questão de Ordem das ADI's nº 4.357/DF e 4.425/DF.

### **3.3 OUTRAS NORMAS CONSTITUCIONAIS CONFRONTADAS**

A EC nº 62/2009 trouxe consigo mudanças tão ultrajantes que diversos valores constitucionais podem ser apontados como desrespeitados.

Dessa maneira, além das normas constitucionais apontadas como violadas na ementa do julgamento das ADI's nº 4.357/DF e 4.425/DF, também serão objeto de análise outros valores fundamentais que se reputam mais confrontados pelos dispositivos do propalado “regime especial de pagamento”.

Nesse sentido, longe de pretender esgotar o tratamento do tema, será demonstrado a seguir o desrespeito à razoável duração do processo, aos princípios da moralidade, da confiança legítima e da boa fé.

#### **3.2.1 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO**

Trata-se de norma constitucional prevista pelo constituinte derivado. Ela foi inserida na Constituição Federal pela EC nº 45/2004, que introduziu o inciso LXXVII ao artigo 5º da CRFB/88, que assim dispõe “LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)” (BRASIL, 1988).

Sobre o tema, MITIDIERO aduz que:

O direito à duração razoável do processo não constitui e não implica direito a processo rápido ou célere. As expressões não são sinônimas. A própria ideia de processo já repele a instantaneidade e remete

ao tempo com algo inerente a fisiologia processual. A natureza necessariamente temporal do processo constitui imposição democrática, oriunda do direito das partes de nele participarem de forma adequada, donde o direito ao contraditório e os demais direitos que confluem para organização do processo justo ceifam qualquer possibilidade de compreensão do direito ao processo com duração razoável simplesmente como direito a um processo célere (2012, p. 678).

Portanto, a interpretação dada à referida norma constitucional não se resume a postular por um processo célere. Em verdade, busca-se conferir ao processo duração condizente com a efetividade do direito material deduzido em juízo. Ou seja, o processo deve possuir efetividade e, para tanto, seu tempo de duração não pode estar em descompasso com a natureza do direito pretendido.

Embora a norma constitucional não imponha rapidez ao processo, a relação jurídica processual deve perdurar por tempo razoável. É dizer, o tempo de duração do processo deve ser apto a possibilitar que as partes dele efetivamente façam parte, exercendo o contraditório e a ampla defesa, mas não pode ser demasiadamente prolongado, sob pena de perecimento do direito material.

O referido direito fundamental carece de regulamentação efetiva, apta a conferir-lhe densidade normativa. No âmbito judicial, a precária estrutura física de diversos órgãos jurisdicionais, notadamente na Justiça Estadual, mais interiorizada e nem sempre com recursos humanos suficientes para fazer frente ao crescente número de distribuição de processos, caminha na contramão da efetividade da razoável duração do processo.

Nesse sentido, MORAES discorre que:

A EC n. 45/04, porém, trouxe poucos mecanismos processuais que possibilitem maior celeridade na tramitação dos processos e redução na morosidade

da Justiça Brasileira. O sistema processual judiciário necessita de alterações infraconstitucionais, que privilegiem a solução dos conflitos, a distribuição de Justiça e maior segurança jurídica, afastando-se tecnicismos exagerados (2005, p. 94).

No entanto, a EC nº 62/2009 inseriu o inciso II ao §1º do artigo 97 do ADCT, que estabelece um prazo de 15 (quinze) anos como opção para que a Fazenda Pública satisfaça seus precatórios, mediante depósitos anuais com base na receita corrente líquida respectiva. Além disso, há possibilidade de depósitos mensais por prazo indeterminado (art. 97, §1º, I, e §2º, do ADCT).

Trata-se de regras irrazoáveis e desproporcionais. Não por outro motivo, a comunidade jurídica conferiu a alcunha de “emenda do calote” à EC nº 62/2009. Não é aceitável estabelecer prerrogativa tão vantajosa e desmesurada à Fazenda Pública, em detrimento de seus credores judiciais, num Estado Democrático de Direito.

Colhe-se, por oportuno, excerto do voto do Relator da ADI nº 4.357/DF, então Ministro Carlos Ayres Britto, para quem:

48. Daqui se desata a ilação de que o art. 97 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, acabou por subverter esses valores (Estado de Direito, devido processo legal, livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário, razoável duração do processo). Primeiro, por esticar por mais quinze anos o cumprimento de sentenças judiciais com trânsito em julgado e em desfavor do Poder Público. Cumprimento – acresça-se – que já havia sido prorrogado por um decênio pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000. Depois disso, pelo sabidamente demorado processo judicial em que o particular vê reconhecido seu direito, a parte vencida simplesmente dispõe de mais quinze anos para cumprir a decisão. E não se diga que esse novo alongamento temporal do perfil da dívida estatal em nada atingiria a efetividade da

jurisdição, por ser o precatório um mecanismo de feição administrativa (BRASIL, STF, 2013).

Com tal prazo, a efetividade do direito material deduzido em juízo encontra-se prejudicada. O tempo de duração do processo para satisfação do direito material mostra-se despropositado, desconectado de qualquer diretriz razoável de proteção de direitos deduzidos em juízo. Portanto, conferir prazos tão extensos à Fazenda Pública e, por vezes, indetermináveis, é flagrantemente incompatível com a razoável duração do processo, direito fundamental dos cidadãos brasileiros.

### **3.2.2 MORALIDADE ADMINISTRATIVA, CONFIANÇA LEGÍTIMA E BOA-FÉ**

Os três valores constitucionais do presente tópico não se confundem, porém possuem grau de proximidade normativa.

A moralidade administrativa tem previsão no artigo 37, “*caput*”, da CRFB/88. Sua interpretação, conquanto não uniforme na doutrina, consiste na imposição de padrões éticos de conduta aos agentes públicos, pautados em critérios de honestidade, de probidade, de bom trato à coisa pública e de boa-fé.

Nesse sentido, ÁVILA:

[...] o princípio da moralidade exige condutas sérias, leais, motivadas e esclarecedoras, mesmo que não previstas na lei. Constituem, pois, violação ao princípio da moralidade a conduta adotada sem parâmetros objetivos e baseada na vontade individual do agente e o ato praticado sem a consideração da expectativa criada pela Administração (2009, p. 96).

Por sua vez, a confiança legítima, conforme OLIVEIRA (2011, p. 178) consiste numa proteção ao particular em detrimento do uso



abusivo de normas jurídicas e de atos administrativos por parte do Poder Público, que pode acarretar bruscas surpresas a seus destinatários.

Dessa forma, o princípio da confiança legítima relaciona-se com o da boa-fé. É necessário estabelecer condutas éticas por parte do Poder Público em geral, o que acarreta, por consequência, atendimento às confianças depositadas pelos particulares sobre os atos estatais.

Nesse cenário, como bem aponta CUNHA (2016, p. 392) “a instituição de um regime especial para pagamento de precatórios é incompatível com a confiança legítima, atentando contra a lealdade e a boa-fé, necessárias à promoção da moralidade administrativa”.

Assim, JUSTEN FILHO aponta que:

A EC nº 62 pretende a consagração da imoralidade no relacionamento entre Fazenda Pública e seus credores. Elege o critério da vantajosidade para a liquidação das dívidas de existência e valor inquestionáveis, que já foram objeto de apreciação e decisão jurisdicional. Estabelece um sistema em que o Estado é legitimado a não pagar as suas dívidas, mesmo em face e depois de expressa condenação judicial. Para adimplir obrigações válidas e inquestionáveis, o Estado exigirá uma vantagem do seu credor. Cogita-se de estabelecer uma disciplina jurídica impositiva do seguinte dilema ao credor: ou concede uma vantagem à Fazenda Pública ou não recebe o pagamento devido (2010, p. 90).

Portanto, o §15 do artigo 100 e o artigo 97 do ADCT, inseridos pela EC nº 62/2009, afrontaram os princípios da moralidade administrativa, da confiança legítima e da boa-fé, pois estabeleceram forma alternativa de pagamento em benefício exclusivo da Fazenda Pública, legitimando uma espécie de barganha e autorizando moratória por prazos demasiadamente alongados.

Nesse sentido, colhe-se fundamentação que corrobora o que acima exposto, de parte do voto do eminente Relator da ADI nº 4.357/DF:

50. Com a devida vênia daqueles que entendem diversamente, penso adequada a referência dos autores à Emenda Constitucional nº 62/2009 como a “emenda do calote”. Calote que termina por ferir o princípio da moralidade administrativa, que se lê no caput do art. 37 da Constituição Federal, na medida em que se reconheça – como pessoalmente reconheço – o adimplemento das próprias dívidas como um dos necessários conteúdos do princípio da moralidade administrativa. Noutros termos, o Estado reconhece que não cumpriu, durante anos, as ordens judiciais de pagamento em desfavor do Erário; propõe-se a adimpli-las, mas limitado o valor a um pequeno percentual de sua receita. Com o que efetivamente força os titulares de créditos assim inscritos a levá-los a leilão. Certame em que o objeto a ser “arrematado” é o direito à execução de sentença judicial transitada em julgado! E que tem por “moeda”, exatamente, o perdão de parte desse direito! Pelo que se verifica, de pronto, a inconstitucionalidade do inciso I do § 8º e de todo o § 9º, ambos do art. 97 do ADCT [...] (BRASIL, STF, 2013).

Nos termos e limites expostos, resta bem demonstrada a incompatibilidade material do regime especial de pagamento com princípios tratados nesse tópico.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS



O presente trabalho analisou, no contexto da execução contra a Fazenda Pública, a inconstitucionalidade das mudanças legislativas havidas pelas EC's n° 62/2009, 94/2016, 99/2017 e 113/2021, no que se refere ao regime especial de pagamento instituído como exceção à satisfação exclusivamente em ordem cronológica dos precatórios (art. 100 da CRFB/88) -prevista pelo constituinte originário. A atenção ao tema deu-se em razão da relevância da Fazenda Pública no processo civil brasileiro, que figura disparadamente como o maior litigante brasileiro, conforme números do CNJ.

Desse modo, a execução contra a Fazenda Pública é etapa inevitável na maioria das relações jurídicas processuais brasileiras, e indispensável à satisfação do direito material postulado em juízo. Todavia, é crescente a inadimplência da Fazenda Pública estadual, distrital e municipal na satisfação de seus precatórios, influenciada por diversos fatores sociais, econômicos, políticos e financeiros.

Nesse contexto, é inaceitável que mudanças legislativas possam subverter e desprezitar valores fundamentais consagrados pela Constituição Federal.

Para tanto, analisaram-se as decisões proferidas pelo STF no julgamento das ADI's 4.357/DF e 4.425/DF, e no deferimento parcial da medida cautelar pleiteada no bojo da ADI n° 5.679/DF. As duas primeiras decisões, portanto, referiram-se a diversos valores constitucionais desrespeitados, dentre os quais se destacam o Estado Democrático de Direito (art. 1° da CRFB/88), a Separação dos Poderes (arts. 2° e 60, §4°, III, ambos da CRFB/88), a isonomia (art. 5° da CRFB/88), o acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (art.5°, XXXV, da CRFB/88), o direito adquirido e a coisa julgada (art. 5°, XXXVI, da CRFB/88), o direito à propriedade (art. 5°, XXII e XXIII, da CRFB/88) e a razoável duração do processo (art. 5°, LXXVIII, da CRFB/88), o que, por via reflexa, também afronta o artigo 60, §4°, IV, da CRFB/88.

Outrossim, a doutrina abalizada corrobora com o reconhecimento da inconstitucionalidade dos institutos inaugurados pelas Emendas Constitucionais sobreditas. Sem embargo, outros valores constitucionais foram violados, como a moralidade

administrativa (art. 37, “caput”, da CRFB/88), a confiança legítima e a boa-fé.

Ponto que se destaca, por outro lado, é a utilização do poder constituinte reformador – limitado expressamente pela Constituição brasileira (art. 60, §4º, da CRFB/88), como instrumento produtor de normas constitucionais cuja finalidade aparenta ser a convivência com a inadimplência dos entes públicos no que diz respeito à satisfação de seus precatórios.

Percebe-se, ao analisar a progressão normativa das emendas constitucionais citadas, que, em todas, houve inserção de normas jurídicas que veiculam prerrogativas demasiadamente benéficas aos entes públicos, em detrimento dos credores particulares, muitas vezes com créditos de natureza alimentar, idosos ou com doenças graves.

Com elas, a Fazenda Pública é colocada numa posição de superioridade irrazoável e desproporcional, a ponto de possuir prazo de 15 (quinze anos), com depósitos anuais, e prazo indeterminado, com depósitos mensais, para saldar suas dívidas (art. 97, §§1º e 2º, do ADCT)

Tal constatação enfraquece o Estado Democrático de Direito, com a condução da estrutura política e normativa brasileira ao descrédito. Portanto, deve ser elidida. Nesse caso, realça-se a importância do Poder Judiciário e dos parlamentares, para que possam, respectivamente, proteger a Constituição e utilizar os instrumentos normativos de reforma de maneira coerente com a ordem constitucional vigente e responsável para com os direitos adquiridos.

Assim, diversos valores constitucionais do Estado Democrático de Direito restaram violados. Há evidente inconstitucionalidade material de institutos inseridos pelas emendas constitucionais trabalhadas ao longo deste trabalho, com destaque para as seguintes: §15 do art. 100 da CRFB/88; art. 97 do ADCT e art. 101 a 105 do ADCT.

Destarte, os valores constitucionais previstos na Constituição devem ser integralmente respeitados, pois constituem alicerce do Estado Democrático de Direito, sem os quais há desrespeito à sociedade e constante insegurança jurídica.

Nessa medida, o regime especial de pagamento, ao menos como previsto pelas EC's n° 62/2009, 94/2016, 99/2017 e 113/2021 não tem espaço no ordenamento jurídico brasileiro, haja vista a incompatibilidade (material) manifesta com diversos valores fundamentais positivados ao longo do texto constitucional.





# REFERÊNCIAS



ASSIS, Araken de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. 9, São Paulo: RT, 2000.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

-----, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 9<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Poder Público em juízo para concursos**. 7<sup>a</sup> ed., Salvador: Juspodivm, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. T. II, São Paulo: Renovar, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: Planalto, Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988, redação original**. In: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

----- . **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. In: Planalto, Presidência

da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

----- . **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

----- . **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

----- . **Decreto-lei nº 509, de 20 de março de 1969. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0509.htm)>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm)>>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

----- . **Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<<http://www.planalto.gov>

br/ccivil\_03/\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm>>. Acesso em: 16 mar. 203.

----- **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: << [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm)>>. Acesso em: 18 mar. 2023.

----- **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm)>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

----- **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal.** *In:* Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm)>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.098/SP/1996/.** *In:* Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266656>>>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. STF. **Recuso Extraordinário nº 220.906/DF/2000/.** *In:* Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266656>>>. Acesso em: 18 mar. 2023.

----- **STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF/2013.** *In:* Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266656>>>.

stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>>. Acesso em: 18 mar. 2023.

----- . STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.679/DF/2017**. In: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5679&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

----- . STF. **ADI 1098 SP**. Tribunal Pleno, Rel. Marco Aurélio, DJ 25-10-1996, pp. 41026.

----- . STF. **Questão de Ordem nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF/2013 e 4.425/DF/2013**. In: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: << <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4357QO.pdf>>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. STJ. **AgRg no REsp: 1308820 DF 2011/0245864-0**. 2ª Turma, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 10/06/2013.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: tutela jurisdicional executiva. vol. 3, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo** / Leonardo Carneiro da Cunha. – 13. ed., totalmente reformulada – Rio de Janeiro: Forense, 2016

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Estado de Direito e Cidadania**. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago e GRAU, Eros Roberto (coord). **Direito Constitucional**: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2007.

DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil**: execução. 7ª ed., Salvador: Juspodivm, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. T. 1, n. 78, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rio. **Direito Processual Civil esquematizado**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

LENZA, Pedro. **Precatórios: EC n. 62/2009 - “regime especial” - imoralidade e inconstitucionalidade**. *Jornal Carta Forense*, 01 abr. 2010. Disponível em: <<<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/precatorios-ec-n-622009---regime-especial---imoralidade-e-inconstitucionalidade/5431>>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Execução**. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23ª ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998

MITIDIERO, Daniel; e MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; JUSTEN FILHO, Marçal. **Emenda dos precatórios: fundamentos de sua inconstitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 8ª ed., Salvador: Juspodivm, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3ª ed., São Paulo: Editora Método, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. México: Ed. Nacional, 1970.