

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
BACHARELADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

Igor Lindemann Nicolodi

OS PRECATÓRIOS E O PRINCÍPIO DA INTEGRAL REPARAÇÃO: um estudo  
sobre a mora da Fazenda Pública

Porto Alegre

2023

Igor Lindemann Nicolodi

OS PRECATÓRIOS E O PRINCÍPIO DA INTEGRAL REPARAÇÃO: um estudo  
sobre a mora da Fazenda Pública

Trabalho de Conclusão do Curso  
apresentado como requisito parcial e  
obrigatório para a obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais  
pela Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina  
Cereser Pezzella

Porto Alegre

2023

Igor Lindemann Nicolodi

OS PRECATÓRIOS E O PRINCÍPIO DA INTEGRAL REPARAÇÃO: um estudo  
sobre a mora da Fazenda Pública

Trabalho de Conclusão do Curso  
apresentado como requisito parcial e  
obrigatório para a obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais  
pela Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 06 de setembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina Cereser Pezzella  
Orientadora

---

Prof. Dr. Domingos Sávio Dresch da Silveira  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Bóris Chechi de Assis  
FTEC Novo Hamburgo

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Claudia Crespo Brauner  
Universidade Federal do Rio Grande

Ao meu avô e professor, Aldo Nicolodi:

Quando a Indesejada das gentes chegar  
(Não sei se dura ou caroável),  
Talvez eu tenha medo.  
Talvez sorria, ou diga: — Alô, iniludível!  
O meu dia foi bom, pode a noite descer.  
(A noite com os seus sortilégios.)  
Encontrará lavrado o campo, a casa limpa,  
À mesa posta,  
Com cada coisa em seu lugar.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu pai Cícero e à minha mãe Ileti por todos os incansáveis esforços empreendidos na minha educação. Agradeço à minha avó Divair, à minha tia Suzi e ao meu avô Aldo, que nos deixou em agosto deste ano de 2023. Agradeço à minha namorada Gabriele, pelo apoio incondicional e por ser a fonte da minha inspiração. Sem eles, nada disso faria sentido.

Por fim, agradeço à minha orientadora e amiga, professora Maria Cristina Cereser Pezzella. Obrigado por acreditar em mim.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o regime de pagamento dos precatórios por meio do princípio da integral reparação, bem como explorar alguns elementos que podem explicar a constante mora da Fazenda Pública, principalmente dos Estados e Municípios. Para tanto, será utilizado o método histórico-evolutivo para a compreensão das normas legais relacionadas à matéria. Após, pelo método dedutivo, será analisado o controle de constitucionalidade pelo STF, as prerrogativas da Fazenda Pública, a conexão entre as leis de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa, bem como o princípio da integral reparação.

**Palavras-chave:** Precatório. Mora. Constituição Federal. Integral reparação.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the payment system of court-ordered debts through the principle of full reparation, as well as to explore some elements that may explain the persistent delay by the Public Treasury, especially of States and Municipalities. To this end, the historical-evolutionary method will be used to understand the legal norms related to the subject. Subsequently, using the deductive method, the constitutionality control by the STF, the prerogatives of the Public Treasury, the connection between the fiscal responsibility laws and administrative misconduct laws, as well as the principle of full reparation will be analyzed.

**Keywords:** Court-ordered debt. Delay. Federal Constitution. Full reparation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ART - Artigo  
CC - Código Civil  
CF - Constituição Federal  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CNJ - Conselho Nacional de Justiça  
CPC - Código de Processo Civil  
EC - Emenda Constitucional  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
PGR - Procuradoria Geral da República  
RPV - Requisição de Pequeno Valor  
STF - Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 TRANSFORMAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA .....</b>	<b>10</b>
<b>3 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL .....</b>	<b>23</b>
<b>4 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO STF .....</b>	<b>28</b>
<b>5 AS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA .....</b>	<b>40</b>
<b>6 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS MUDANÇAS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>47</b>
<b>7 A SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS E O PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL .....</b>	<b>55</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>65</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O termo precatório tem origem no latim *precatorius*, e pode ser entendido como um documento por meio do qual se faz um pedido ou solicitação. No Brasil, o termo precatório tomou outro sentido com a Constituição de 1934, passando a designar a ferramenta pela qual são pagas as condenações judiciais. Ferramenta, pois o precatório é, em verdade, uma lista de pagamento ordenada em que são inscritos os credores das referidas condenações.

Mesmo fora do meio jurídico o termo precatório é muito popularizado. Parte dessa popularidade se dá pela íntima ligação entre precatório e mora. Os credores que enfrentam a Fazenda Pública e saem vitoriosos, na esmagadora maioria das vezes, amargam por anos na fila de espera do pagamento.

Diferentemente dos litígios envolvendo entes privados, a Fazenda Pública pode postergar indefinidamente o pagamento das dívidas judiciais sem que lhe sejam imputadas as adequadas sanções.

Este trabalho pretende expor os motivos pelos quais as condenações impostas à Fazenda Pública não são cumpridas com o mesmo rigor imposto às relações particulares. Para esse fim, serão analisados brevemente (i) a história dos precatórios; (ii) a legislação a eles aplicável; (iii) o controle de constitucionalidade pelo STF; (iv) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública e (v) a Lei de Improbidade Administrativa. Por fim, será analisado (vi) o resultado prático da sistemática dos precatórios pelo princípio da integral reparação.

## 2 TRANSFORMAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

O primeiro precatório de que se tem notícia foi expedido por um Juiz, requisitando à autoridade administrativa que pagasse dinheiro a um cidadão, na data de 13 de julho de 1514. Este documento tem o seguinte registro:

Há notícia de algumas procurações para se efectuarem pagamentos a D. Isabel de Mendanha. Nomeadamente, um precatório de Fernão Rodrigues de Almeida, Juiz dos órfãos de Lisboa, para o recebedor da Casa do Pescado e Madeira pagar a D. Isabel Mendanha (1514). A este documento segue-se o recibo que prova que D. Isabel Mendanha (1515) recebeu de João Manuel, de sisa do pescado e madeira, 37.500 réis que este havia de receber de um desembargo em Vila do Conde. Há ainda uma procuração de D. Isabel Mendanha para os seus procuradores cobrarem 10.000 réis que o rei D. João III lhe desembargou no Almojarifado de Vila do Conde (1524); uma provisão para se pagar a D. Isabel Mendanha 50.000 réis de sua tença (1524) e por fim outra procuração de El Rei D. João III para se pagar a D. Isabel Mendanha 50.000 réis que ficaram por pagar (1524).<sup>1</sup>

Apesar de o primeiro “precatório” conhecido em solo brasileiro datar de mais de 500 anos, não houve qualquer referência legal ao instituto que se conhece hoje até o ano de 1934. Em 1824, no entanto, a Constituição já trazia estampado o princípio da **impenhorabilidade dos bens públicos**, elemento que constitui também a própria essência dos precatórios:

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral  
(...) XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.<sup>2</sup>

A Constituição de 1891 também não citou diretamente a figura do precatório, mas previa a possibilidade de intervenção federal para “assegurar a execução das leis” e “reorganizar as finanças do estado”:

Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:  
(...)

<sup>1</sup> PRECATÓRIOS BRASIL. **Entenda a curiosa evolução histórica dos precatórios**. S.d. Disponível em: <https://blog.precatoriosbrasil.com/quando-surgiram-os-precatorios-no-brasil/>. Acesso em: 30 ago. 2023; CERA, Cristina Tritão. O Convento do Espírito Santo do Cartaxo. *In*: NÚCLEO DE INVESTIGAÇÃO ARQUEOLÓGICA. **Apontamentos de Arqueologia e Patrimônio**. Lisboa: Núcleo de Investigação Arqueológica, 2011. p. 55-72.

<sup>2</sup> BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.<sup>3</sup>

Por meio do Decreto 3.084 de 1898 sobreveio a primeira menção expressa ao “precatório”, não como a sistemática de pagamento hoje reconhecida, mas como “ordem”, no sentido original do *precatorius* em latim:

Art. 41. Sendo a Fazenda condenada por sentença a algum pagamento, estão livres de penhora os bens nacionaes, os quaes não podem ser alienados sinão por acto legislativo. A sentença será executada, depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, si este não lhe offerecer embargos, expedindo o juiz precatoria ao Thesouro para effectuar-se o pagamento.<sup>4</sup>

Essa sistemática, no entanto, apenas abrangia a execução em face da Fazenda Nacional, uma vez que, sob a égide da Constituição de 1891, era competência estadual legislar sobre processo, cabendo a cada ente federativo decidir sobre a forma de pagamento das dívidas. Além disso, não havia qualquer regra a respeito da ordem de pagamento das precatórias.<sup>5</sup>

Ademais, qualquer autoridade administrativa poderia ordenar a liberação de valores para efetuar os pagamentos, desde o Presidente até Ministros e Tribunais de Contas. Assim, o adimplemento da dívida pública ficava à mercê de conchavos políticos e apadrinhamentos, dependendo da boa vontade do Legislativo em abrir o crédito e do Executivo em efetivá-lo.<sup>6</sup>

Foi só a partir da Constituição de 1934 que houve menção expressa a regras para o pagamento de débitos judiciais federais:

Art.182. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judicial, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais. Parágrafo único. Estes créditos serão

<sup>3</sup> BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>4</sup> **COLLEÇÃO das Leis da República dos Estados Unidos do Brazil de 1898**. v. 2. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 1.171.

<sup>5</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios: O Seu Novo Regime Jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. [e-book]

<sup>6</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios: O Seu Novo Regime Jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. [e-book]

consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.<sup>7</sup>

A inclusão de regras para o pagamento dos débitos judiciais nos quais figurava como devedor a Fazenda Pública parece ter origem na necessidade de coibir a corrupção, conforme se pode depreender dos comentários de Castro Nunes:

É uma medida moralizadora, disse eu referindo-me ao anteprojeto do Itamaraty, de onde passou a Constituição de 34, visando com base em antecedentes conhecidos, coibir a advocacia administrativa que se desenvolvia no antigo Congresso para obtenção de créditos destinados ao cumprimento de sentenças judiciais. Não raro, deputados levaram o seu desembaraço ao ponto de obstruírem o crédito solicitado, entrando no exame das sentenças, prática viciosa de que dá notícia o Sr. Carlos Maximiliano no seguinte comentário: “Este (o Congresso), provocado por proposta de um dos seus membros ou por mensagem do Executivo a votar verba para o cumprimento de sentença, examinava os fundamentos desta e, se lhe não agradava, negava o crédito solicitado. Assim se sobrepunha um julgamento político ao Judiciário; era um poder exautorado no exercício de suas funções.<sup>8</sup>

A Constituição de 1937 mudou a localização do artigo que tratava dos precatórios, dando-o caráter mais orçamentário:

Art. 95 - os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentenças judiciais, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.  
Parágrafo único - As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judicial, pela Fazenda federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>8</sup> NUNES, Castro. **Da Fazenda Pública em Juízo**. 1. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1950. p. 229.

<sup>9</sup> BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

No seguimento, o Código de Processo Civil de 1939 incluiu, também, a redação da Constituição de 1937 no título reservado às execuções:

Art. 918. Na execução por quantia certa, o devedor será citado para, em vinte e quatro (24) horas, contadas da citação, pagar, ou nomear bens à penhora, sob pena de serem penhorados os que se lhe encontrarem.

Parágrafo único. Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as requisições e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim. As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Caberá ao presidente do Tribunal de Apelação, ou do Supremo Tribunal Federal, se a execução fôr contra a Fazenda Nacional, expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência autorizar o sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador Geral.<sup>10</sup>

A Constituição de 1946 não alterou significativamente o texto anterior relativo aos precatórios; no entanto, estendeu o regime de pagamentos para os Estados e Municípios:

Art. 204 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim. Parágrafo único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.<sup>11</sup>

Em 1964 foi promulgada a Lei 4.320, que “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Dela decorreram obrigações relacionadas à busca de eficiência orçamentária (plano orçamentário, plano anual, plano plurianual etc.), bem como a necessidade de apresentação do precatório para inclusão no orçamento do exercício seguinte:

<sup>10</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>11</sup> BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.  
(...)

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.<sup>12</sup>

A Constituição de 1967, por sua vez, aumentou o rol de devedores passíveis de execução por meio de precatório:

Art. 112 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.<sup>13</sup>

Em seu art. 10º, a Constituição de 1967 manteve a previsão já contida na Constituição de 1891, que possibilitava a intervenção federal em casos específicos, tais quais:

Art. 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para:  
V - reorganizar as finanças do Estado que:

- a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;**
- b) deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas;
- c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei;**<sup>14</sup>

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>13</sup> BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>14</sup> BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 03 jul. 2023. (grifamos)

Ainda que prevista a intervenção federal, a responsabilização pelo não pagamento das dívidas da União, Estados e Municípios nunca ocorreu. Recentemente, com a reforma administrativa, praticamente inexistiu chance de que um chefe do executivo seja enquadrado no crime de responsabilidade. Esse tópico será melhor tratado a seguir.

O Código de Processo Civil de 1973 disciplinou as execuções contra a fazenda pública:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras: I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente; II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito. Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.<sup>15</sup>

Já o texto da Constituição de 1988 inovou ao fazer distinção entre precatórios alimentares e não-alimentares:

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.  
§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.  
§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>16</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

A maneira como o tema dos precatórios foi tratado gerou controvérsias na doutrina e jurisprudência, especialmente sobre se a liquidação dos débitos de natureza alimentícia obedeceria ao regime dos precatórios.

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.

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

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.<sup>17</sup>

Além disso, o artigo 33 da ADCT previu a possibilidade de parcelamento dos precatórios não pagos dentro do prazo constitucional:

Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, **com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos**, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. **Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.**<sup>18</sup>

Como se pode notar, a redação do artigo 33 da ADCT já adiantava o destino dos credores de precatórios. A possibilidade de parcelamento dos precatórios vencidos pelo prazo de **8 anos** não foi incluída na ADCT por mero acaso. Ainda, previa a possibilidade de as entidades devedoras emitirem **títulos de dívida pública não**

---

<sup>17</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>18</sup> BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#adct](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct). Acesso em: 03 jul. 2023.

**computáveis no limite da lei orçamentária**, para quitar no prazo máximo de 8 anos as dívidas judiciais.

Os comandos acabaram, inegavelmente, criando incentivos negativos ao adimplemento da dívida pública. Os devedores (União, Estados, Municípios, DF, Autarquias etc.) poderiam alongar a dívida em oito anos, e, além disso, obter crédito acima do limite orçamentário definido em lei. Onerou-se mais o erário, retirou-se a responsabilidade de zelo para com as contas públicas.

A Emenda Constitucional n. 20 de 1998 incluiu ao art. 100 o parágrafo 3º, determinando que às obrigações de pequeno valor não seria aplicável a sistemática dos precatórios:

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.

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

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

§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.<sup>19</sup>

Percebe-se que foi dada preferência ao pagamento das obrigações de menor monta. O problema é que ficou a cargo de cada Estado e Município definir o limite das RPVs. Caso não definido em lei própria, adota-se, como regra geral, a fórmula de cálculo incluída pela EC 37/2002 no artigo 87 da ADCT da Constituição Federal, que

---

<sup>19</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 20 ago. 2023.

estipula o teto de 30 salários mínimos para Municípios, 40 para os Estados e o Distrito Federal e 60 para a União.<sup>20</sup>

A Lei gaúcha n. 14.757/2015 define como “obrigações de pequeno valor” as condenações judiciais de até 10 salários mínimos.<sup>21</sup> Todo o crédito que ultrapassar o limite da RPV terá de atender à sistemática dos precatórios.

Dois anos após a emenda de n. 20 adveio a Emenda Constitucional n. 30 de 2000, possibilitando, mais uma vez, o alongamento da dívida pública:

Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, **em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.**<sup>22</sup>

No ano de 2009, seguindo a tradição brasileira de alongamento da dívida por meio de alteração constitucional, sobreveio a EC 62/2009. A referida emenda possibilitou, conforme refere André Porto Castro:

Dentre as principais mudanças pode-se destacar a criação das super preferências no §5º do art. 100 da CF 88, a compensação compulsória (§9º); a utilização de precatórios para a compra de imóveis públicos (§ 11º); a cessão de créditos (§ 13º); a atualização monetária por meio da Taxa Referencial TR – índice de remuneração básica da caderneta de poupança (§ 12º); a possibilidade de adoção de regime especial de pagamento (§ 15º); e a possibilidade de a União assumir débitos de precatórios dos demais entes (§ 16º).

A terceira moratória, que veio a lume com a Emenda Constitucional no 62/2009, acrescentou o art. 97 ao ADCT, **com a possibilidade de dilação do prazo de parcelamento dos débitos de precatórios por mais 15 (quinze) anos para a liquidação total do estoque de precatórios, apenas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.**

Esta Emenda Constitucional adotou um único modelo de amortização, de modo a determinar a quitação dos débitos em atraso até o final de 2020 por meio de pagamentos mensais que correspondem a um percentual da receita corrente líquida suficiente para a quitação dentro do prazo e não inferior à medida do comprometimento entre 2012 e 2014.

---

<sup>20</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 37, de 12 de junho de 2002.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm). Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>21</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.757, de 16 de novembro de 2015.** Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.757.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>22</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm). Acesso em: 20 ago. 2023. (grifamos)

Contudo, importa destacar que a EC n. 62/2009 alterou substancialmente o regime de precatórios e introduziu dispositivos novos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dentre os quais, um que prevê expressamente a possibilidade de acordo direto entre a Administração Pública e seus credores.<sup>23</sup>

Além de alongar a dívida em mais 15 anos, o legislador também fez valer o princípio da eficiência, inscrito no art. 37 da Constituição Federal. Com a emenda, foram institucionalizadas as possibilidades de utilizar crédito de precatório para a compra de imóvel público, ou até mesmo para compensação compulsória com dívida ativa.

O governo federal americano possui um programa chamado "*Federal Offset Program*"<sup>24</sup>, administrado pelo Departamento do Tesouro, que permite que dívidas não pagas sejam compensadas com reembolsos de imposto de renda ou outros créditos federais. Se um contribuinte tem uma dívida federal (por exemplo, empréstimos estudantis em atraso, pensão alimentícia devida etc.), e tem direito a um reembolso de imposto de renda, o Departamento do Tesouro pode reter o reembolso e aplicá-lo à dívida:

*Individuals, businesses, states, and other entities may owe money to the federal government. That's a debt. If they don't pay the debt on time, it becomes overdue (delinquent). When the debt is overdue, the Treasury Offset Program (TOP) helps collect the debt by holding back money from a federal payment to the debtor. (Holding back money from a payment is call "offsetting the payment" or "administrative offset.") For example, if you have a delinquent debt for a federal loan, TOP can reduce your federal tax refund or social security benefit payment to pay that debt. TOP may offset many types of federal payments to collect delinquent debt. There are some payments that are not offset through TOP.*<sup>25</sup>

<sup>23</sup> CASTRO, André Luís Porto. **Aspectos jurídicos e sociais do novo regime de pagamento de precatórios e novo regime fiscal instituído pelas Emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021**. 2022. 99f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/252452/001153619.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 ago. 2023. p. 40-41. (grifamos)

<sup>24</sup> U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Treasury Offset Program. **What is the Treasury Offset Program?** 2023. Disponível em: <https://fiscal.treasury.gov/top/how-top-works.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>25</sup> Tradução livre do autor: Indivíduos, empresas, estados e outras entidades podem dever dinheiro ao governo federal. Isso é uma dívida. Se eles não pagarem a dívida no prazo, ela se torna vencida (inadimplente). Quando a dívida está vencida, o Programa de Compensação do Tesouro (TOP, na sigla em inglês) ajuda a cobrar a dívida retendo dinheiro de um pagamento federal ao devedor. (Retar dinheiro de um pagamento é chamado de "compensar o pagamento" ou "compensação administrativa.") Por exemplo, se você tem uma dívida inadimplente de um empréstimo federal, o TOP pode reduzir sua restituição de imposto federal ou pagamento de benefício da previdência social para pagar essa dívida. O TOP pode compensar muitos tipos de pagamentos federais para cobrar dívidas inadimplentes. Existem alguns pagamentos que não são compensados por meio do TOP. (U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Treasury Offset Program. **What is the Treasury Offset**

Sobre o instituto da compensação no direito brasileiro, explica Luciano Amaro:

A compensação, quando couber, é modo alternativo de satisfação do débito tributário. O sujeito passivo da obrigação tributária tem, pois, a faculdade legal de extingui-la por compensação, nos termos do que for previsto pela lei.

Por outro lado, embora o Código diga que a lei pode atribuir à autoridade administrativa competência para autorizar a compensação, é claro que o legislador pode também, na própria lei, já permitir a compensação, independentemente de qualquer ato da autoridade administrativa. Mas não pode, quando conferir à autoridade competência para autorizar a compensação, outorgar-lhe poderes discricionários.

Ensina Pontes de Miranda que, na compensação, não existe *arbitrium*; por isso, onde couber a compensação, sua alegação produz efeitos ipso jure.<sup>26</sup>

Em 2016 sobreveio nova Emenda Constitucional, agora de número 94. Conforme cita André Porto Castro, a nova emenda previa:

A Emenda Constitucional 94/2016 deu uma nova roupagem e reviveu algumas normas trazidas pela EC 62/2009 e com os ajustes. Essa EC implementou, de forma perene, uma nova possibilidade de parcelamento de precatórios, que atinge os precatórios individuais cujo valor seja superior a 15% do montante total dos precatórios apresentados para o exercício (art. 100, §20).

Estabeleceu-se ainda critérios para verificação do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida RCL (art. 100 §§ 17 e 18 CF). De posse deste índice de comprometimento percentual, foi previsto um financiamento (art. 100, §19 e art. 101, caput, e art. 102 do ADCT) da União (baseado no art. 100 § 16) para os entes públicos subnacionais que estavam em mora, para quitarem, até 31 de dezembro de 2020, seus débitos vencidos e os que venceram dentro desse período.

O pagamento mensal do financiamento pelo ente seguiu um percentual da Receita Corrente Líquida. Os credores desses precatórios parcelados puderam realizar acordo direto para receber imediatamente com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, e de acordo com regulamentação editada pelo ente federado.

Autorizou-se a utilização de valores de depósitos judiciais, tanto de ações em que a Fazenda é parte (75%) ou que não seja parte (20%) (art. 101, §2º, I e II, ADCT).

A compensação de precatórios com débitos de natureza tributária ou de outra natureza, que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, também ficou autorizada, desde que observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.<sup>27</sup>

---

**Program?** 2023. Disponível em: <https://fiscal.treasury.gov/top/how-top-works.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.)

<sup>26</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>27</sup> CASTRO, André Luís Porto. **Aspectos jurídicos e sociais do novo regime de pagamento de precatórios e novo regime fiscal instituído pelas Emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021**. 2022. 99f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/252452/001153619.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 ago. 2023. p. 47.

Da referida emenda, sobreveio a ADI 5.679<sup>28</sup>, na qual a PGR alegou ofensa a diversos preceitos constitucionais:

O art. 2º da Emenda Constitucional 94, de 15 de dezembro de 2016, na parte destacada, viola os seguintes dispositivos da Constituição da República:

- (i) art. 2º, 1 por afronta à divisão de funções;
- (ii) art. 5º, caput, e art. 170, II: por ofensa ao direito fundamental de propriedade dos titulares de depósitos;
- (iii) art. 5º, XXXV, por violação do direito fundamental de acesso à justiça;
- (iv) art. 5º, LIV, por violação do princípio do devido processo legal substantivo;
- (iv) art. 5º, LXXVII, por desrespeito à duração razoável do processo.<sup>29</sup>

Em 2017 sobreveio a Emenda Constitucional 99, que, de acordo com André Porto Castro:

Os estados, Distrito Federal e municípios fizeram pressão no Congresso e conseguiram postergar o regime especial de pagamentos mensais vinculados à arrecadação. A Emenda Constitucional no 99/2017 permitiu a compensação fiscal, a utilização de depósitos judiciais, a celebração de acordos e a contratação de empréstimos, trazendo operacionalidade ao disposto no §16º do art. 100, de modo a disponibilizar uma linha de financiamento do Governo Federal aos Estados e Municípios para o pagamento dos precatórios em atraso, conforme a inclusão do art. 101, §4º, do ADCT. O percentual sobre os depósitos judiciais dos demais processos no art. 101 foi elevado de 25% para 30%. Porém o art. 101 § 2º II instituiu “um fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados”. Porém essa linha de crédito especial concedida pela União federal não foi criada para atender todos os estados, somente servia para os que estivessem em dificuldades, isso ficou claro no julgamento do Mandado de Segurança 36375.<sup>30</sup>

Em 14 de setembro de 2020 foi publicada a Lei n. 14.057<sup>31</sup>, que disciplina os acordos diretos para pagamento de precatórios de grande valor, nos termos do § 20

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.679. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Roberto Barroso. (Ação ajuizada em 24 mar. 2017 e pendente julgamento de mérito.)

<sup>29</sup> Petição inicial da ADI 5.679, disponível em

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5156895>.

<sup>30</sup> CASTRO, André Luís Porto. **Aspectos jurídicos e sociais do novo regime de pagamento de precatórios e novo regime fiscal instituído pelas Emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021**. 2022. 99f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/252452/001153619.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 ago. 2023. p. 48.

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei n. 14.057, de 11 de setembro de 2020**. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14057.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14057.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

do art. 100 da Constituição Federal, bem como acordos terminativos de litígios contra a Fazenda Pública.

Em 2021, foi editada a EC 109<sup>32</sup>, muito em razão dos efeitos da pandemia da COVID-19, a qual revogou o artigo que permitia a criação de linha de crédito especial concedida pela União federal aos entes subnacionais e ampliou o prazo para pagamento, que era até 2024, para 2029.

Ainda em 2021 foram editadas as Emenda Constitucionais 113 e 114, que, entre outros elementos orçamentários, versavam sobre desconto de dívidas ativas do credor, oferta de créditos pelo credor, compra de imóveis públicos, amortização de dívidas com sentenças transitadas em julgado e destinação de empréstimos.

---

<sup>32</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm). Acesso em: 20 ago. 2023; VELLAME, Daniel de Souza. Não Recepção/Revogação do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 pela Emenda Constitucional n. 109/2021. **Associação Nacional dos Procuradores Municipais**, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/nao-recepcao-revogacao-do-artigo-8-da-lei-complementar-n-173-2020-pela-emenda-constitucional-n-109-2021>. Acesso em: 30 jun. 2023.

### 3 DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Conforme afirma Gustavo Bachega<sup>33</sup>, artigo 100 da Constituição Federal de 1988 é o principal dispositivo legal que disciplina a matéria dos precatórios, ao qual estão submetidas as entidades devedoras em seus diversos âmbitos de atuação, a tramitação desses processos perante os órgãos Judiciários e os órgãos Administrativos, as formas de correção dos créditos e demais procedimentos, como as compensações fiscais e acordos relativos aos precatórios.

As matérias são tratadas no caput dos artigos 100, 160 e 167 da Constituição Federal e seus parágrafos, com as modificações inseridas pelas Emendas Constitucionais n. 30/2000, n. 62/2009, n. 94/2016, n. 99/2017, n. 109/2021 e as duas mais recentes, de n. 113, de 8 de dezembro de 2021 e de n. 114, de 16 de dezembro de 2021, bem como os artigos 33, 78, 86, 87, 97, 101 a 107, 115, 116 e 117 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).<sup>34</sup>

Além da Constituição, outras fontes normativas também disciplinam a matéria dos precatórios, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Código de Processo Civil (CPC), Código Civil (CC), Leis Complementares, Leis Ordinárias e Leis Federais, Decretos, Portarias, Resoluções (CNJ), Súmulas, Recomendações, Enunciados – além de jurisprudência consolidada nos tribunais de todo o país.

Gustavo Bachega resume as alterações constitucionais relacionadas aos precatórios da seguinte maneira:

–Emenda Constitucional n.º 30/2000 – altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciários.

–Emenda Constitucional n.º 62/2009 – instituiu regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

–Emenda Constitucional n.º 94/2016 – dispõe sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir regime especial de pagamento aos casos em mora;

–Emenda Constitucional n.º 99/2017 – dispõe sobre o novo regime especial de pagamento de precatórios;

–Emenda Constitucional n.º 109/2021 – promulgada pelo Congresso Nacional em 15 de março de 2021, prorroga para mais cinco anos, até 31 de dezembro de 2029, o prazo para pagamento dos precatórios (alterado o artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias);

<sup>33</sup> BACHEGA, Gustavo. **Precatório na Prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. [e-book]

<sup>34</sup> BACHEGA, Gustavo. **Precatório na Prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. [e-book]

–Emenda Constitucional n.º 113, de 8 de dezembro de 2021 – a chamada “PEC dos Precatórios” (PEC 23/2021), que altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, que autoriza a quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa – autoaplicável a União Federal, a compra de imóveis públicos de propriedade da União, o pagamento de outorga de delegações de serviços públicos, aquisição de participação societária da União, o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios, a correção do precatório pelo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), modifica normas relativas ao Novo Regime Fiscal e dá outras providências.

–Emenda Constitucional n.º 114, de 16 de dezembro de 2021 – a chamada “PEC dos Precatórios” (PEC 46/2021), que altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modifica normas relativas ao Novo Regime Fiscal; autoriza o pagamento parcelado dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em três parcelas anuais a partir de sua expedição: 40% no primeiro ano, 30% no segundo ano e 30% no terceiro ano; que até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para pagamento dos precatórios federais, equivalente ao valor da despesa paga pela União no exercício de 2016, corrigido pelo IPCA. Autoriza o credor de precatório não contemplado no orçamento optar pelo recebimento em parcela única até o fim do ano seguinte se aceitar desconto de 40% por meio de acordo em juízos de conciliação; muda para 2 de abril de cada ano, a data limite de apresentação dos precatórios pela Justiça para que sejam incluídos no orçamento público do ano seguinte; cria algumas situações em que as despesas de pagamento de precatórios ficarão de fora do limite anual para o orçamento de cada ano e fora do teto de gastos; também, cria novas prioridades de pagamento de precatórios; e dá outras providências.<sup>35</sup>

Como se pode notar, as Emendas Constitucionais sempre alteram algum elemento de caráter orçamentário. As mudanças são amplas, cabendo aos diplomas infraconstitucionais o trabalho de criar instrumentos para que as normas sejam de fato aplicadas.

O artigo 535 do Código de Processo Civil, por exemplo, integra o procedimento do precatório à execução contra a Fazenda:

Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

- I - falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;
- II - ilegitimidade de parte;
- III - inexecuibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;
- IV - excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;
- V - incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;
- VI - qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença.

---

<sup>35</sup> BACHEGA, Gustavo. **Precatório na Prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. [e-book]

§ 1º A alegação de impedimento ou suspeição observará o disposto nos arts. 146 e 148.

§ 2º Quando se alegar que o exequente, em excesso de execução, pleiteia quantia superior à resultante do título, cumprirá à executada declarar de imediato o valor que entende correto, sob pena de não conhecimento da arguição.

§ 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada: **I - expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal;**<sup>36</sup>

Segue, portanto, a lógica de incluir na legislação infraconstitucional o procedimento de pagamentos que já havia sido há muito incluído na Constituição Federal.

Já a Lei Complementar n. 151 de 2015 materializa uma das previsões expressa na Emenda Constitucional 99/2017, qual seja, a utilização dos depósitos judiciais como forma de financiamento para União, Estados ou Municípios:

Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.

Art. 3º A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios.<sup>37</sup>

Necessário consignar que a utilização dos depósitos judiciais como forma de financiamento da Fazenda Pública foi criação trazida pela Emenda Constitucional n. 94, criação também questionada pela ADI 5679<sup>38</sup>.

A Resolução 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário, e, como se pode notar, tem caráter administrativo:

Art. 5º O ofício precatório será expedido pelo juízo da execução ao tribunal, de forma padronizada e contendo elementos que permitam aferir o momento

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 30 jun. 2023. (grifamos)

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei Complementar n. 151, de 5 de agosto de 2015**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp151.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp151.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.679. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Roberto Barroso. (Ação ajuizada em 24 mar. 2017 e pendente julgamento de mérito.)

de sua apresentação, recebendo numeração única própria, conforme disciplina a Resolução do CNJ no 65/2008.<sup>39</sup>

A Lei 14.757/2016 do Estado do Rio Grande do Sul estabelece que as Requisições de Pequeno Valor (RPV) são todas aquelas cuja condenação atualizada não exceda 10 salários mínimos. Anteriormente, o teto era de 40 salários mínimos:

Art. 1º Serão consideradas de pequeno valor, para os fins do disposto no § 3.º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações que o Estado do Rio Grande do Sul, suas Autarquias e Fundações devam quitar em decorrência de decisão judicial transitada em julgado cujo valor, devidamente atualizado, não exceda a 10 (dez) salários mínimos.

(...)

Art. 5º As requisições de pequeno valor cujo trânsito em julgado da decisão tenha ocorrido antes da entrada em vigor desta Lei observarão o limite de 40 (quarenta) salários mínimos.<sup>40</sup>

Inconteste, então, que o artigo 100 da Constituição Federal e os artigos 33, 78, 86, 87, 97 e 101 a 107, 107-A, 115, 116, 117 e 118 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias compõem o regramento econômico-orçamentário a nível federal, definindo limites nos quais os Estados e Municípios devem se basear ao legislar sobre matéria de competência concorrente.

Nesse sentido, os Estados, de acordo com o artigo 24 da Constituição Federal, têm competência concorrente para legislar sobre orçamento, definindo, por exemplo, o teto do valor das RPVs.<sup>41</sup> Não têm competência, todavia, para legislar sobre direito processual, matéria que cabe exclusivamente à União.<sup>42</sup>

Por esse motivo, foi considerado inconstitucional o parágrafo único do artigo 6º da Lei 14.757/2015, que, no Estado do Rio Grande do Sul, suspende o pagamento da RPV que não tenha preenchido os requisitos previstos na norma:

Art. 6º A requisição de pequeno valor expedida em meio físico será encaminhada diretamente pelo credor, ou seu representante, ao ente devedor responsável pelo pagamento da obrigação, e deverá ser instruída com os seguintes documentos e informações:

<sup>39</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 303, de 18 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>40</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.757, de 16 de novembro de 2015**. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.757.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>41</sup> STF confirma constitucionalidade de teto municipal para requisição de pequeno valor. **ConJur**, 18 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-18/stf-confirma-teto-municipal-requisicao-pequeno-valor>. Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>42</sup> APRESENTAÇÃO de RPV diretamente pelo credor no RS é inconstitucional. **ConJur**, 03 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-03/apresentacao-rpv-diretamente-credor-inconstitucional>. Acesso em: 30 ago. 2023.

(...)

Parágrafo único. A requisição de pequeno valor que não preencher os requisitos do “caput” deste artigo não será recebida pela autoridade competente, ficando suspenso o prazo do seu pagamento até a apresentação pelo credor dos documentos ou informações faltantes.<sup>43</sup>

Assim, a Constituição Federal e a ADCT delimitam as bases das normas aplicáveis à sistemática dos precatórios, cabendo à legislação infraconstitucional (Código de Processo Civil, Código Civil, Código Tributário, Leis Estaduais, Leis Municipais etc.) apenas as matérias de competência concorrente.

---

<sup>43</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.757, de 16 de novembro de 2015**. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.757.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

#### 4 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO STF

Pela via legislativa, enormes são os esforços empreendidos para alargar o prazo para o pagamento das dívidas judiciais, ou, ainda, para transferir ao credor o ônus do parcial adimplemento.

Essa não é uma discussão recente, porém voltou aos holofotes com as Emendas Constitucionais 113 e 114 de 2021. Pelas palavras da professora Tathiane Piscitelli e do ex-Ministro Mailson da Nóbrega:

A análise dos críticos, no entanto, é de que a PEC dos Precatórios é inconstitucional, e o parecer de Darci de Matos deveria ser revisto. “O parcelamento é nitidamente inconstitucional. Não existe dúvida. Vai haver judicialização. O governo assume que não irá arcar com dívidas judicialmente reconhecidas”, afirmou a presidente da Comissão Especial de Direito Tributário da OAB/SP e professora da Fundação Getúlio Vargas, Tathiane Piscitelli.

Um segundo problema, segundo a especialista, é que a retórica do governo traz o parcelamento como única solução para um problema de gestão fiscal. Ela argumentou ainda que o Poder Executivo já tinha conhecimento desses valores e do aumento desse tipo de despesa nos últimos anos.

“O que parece que está em jogo é uma escolha claramente política no sentido de escolher descumprir decisões judiciais transitadas em julgado para abrir espaço orçamentário para despesas mais interessantes, inclusive da perspectiva eleitoral”, avaliou Tathiane Piscitelli.

Também para o ex-ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega o parcelamento proposto não é solução para o problema e configura calote.

“Se você não paga na data prevista no contrato, isso é um calote decretado em decisão unilateral contra indefesos credores, sejam estados, municípios, proprietários de fazendas desapropriadas, um idoso que não teve o cálculo adequado da sua aposentadoria e assim por diante.”<sup>44</sup>

O principal mecanismo realizador do controle abstrato de constitucionalidade é a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a qual o Supremo Tribunal Federal tem competência para processar e julgar. De acordo com Georges Abboud,

[a] ação direta de inconstitucionalidade é o principal mecanismo para dar início e realizar o controle abstrato de constitucionalidade.

A ADIn é ação que visa a declarar inconstitucional, lei ou ato normativo federal ou estadual (no todo ou em parte), que tenha sido editado posteriormente à entrada em vigor da CF e, em face dessa, contestado. Do mesmo modo, tendo em vista o parágrafo único da L 9868/1999 28, a ADIn também pode ser usada para se extirpar, em abstrato, uma variante jurisprudencial interpretativa de uma lei por meio da arguição de nulidade sem redução de

<sup>44</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relator da PEC dos Precatórios defende proposta, mas críticos falam em calote. **Agência Câmara de Notícias**, 09 set. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/804431-relator-da-pec-dos-precatorios-defende-proposta-mas-criticos-falam-em-calote/>. Acesso em: 20 ago. 2023.

texto, ou, então, estabelecer como constitucionalmente adequada uma variante interpretativa mediante a interpretação conforme à Constituição.

Após a publicação da decisão na imprensa oficial, depois do trânsito em julgado do acórdão do STF, em regra, são agregados à decisão os efeitos erga omnes e vinculante (sobre tema, v. item 3.20.12).

A regulamentação do julgamento da ADIn ocorreu pela L 9868, que consiste no texto normativo mais importante para o controle abstrato de constitucionalidade, disciplinando tanto a ADIn quanto a ADC.<sup>45</sup>

Assim, não é surpresa que as Emendas Constitucionais voltadas à alteração na sistemática dos precatórios sejam levadas ao STF por meio das ADIs. Vejam-se algumas delas:

Ajuizada em 28.11.2000 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) contra o parcelamento de precatórios, a ADI 2356<sup>46</sup> pretendia a declaração de inconstitucionalidade do caput e dos parágrafos 1º ao 4º do art. 78 da ADCT, introduzidos pelo art. 2º da EC n. 30/2000:

Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 30, de 2000)

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 30, de 2000)

§ 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 30, de 2000)

§ 3º O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 30, de 2000)

§ 4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 30, de 2000)<sup>47</sup>

<sup>45</sup> ABOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. [e-book]

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. (Ação ajuizada em 28 nov. 2000 e pendente julgamento de mérito.)

<sup>47</sup> BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#adct](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct). Acesso em: 03 jul. 2023.

A decisão que concedeu a liminar e suspendeu a eficácia do art. 2º da EC 30/2000 foi publicada somente em 2010, **quase dez anos após o ajuizamento da ADI:**

Decisão: Colhido o voto do Senhor Ministro Celso de Mello, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar, contra o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie, que a deferia parcialmente, e os votos dos Senhores Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski, que a indeferiam. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Ayres Britto. Ausentes, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes e o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, com voto proferido anteriormente. Plenário, 25.11.2010.<sup>48</sup>

Cumpre mencionar alguns trechos do voto do Ministro Relator (então Min. Néri da Silveira), exemplificativos da controvérsia:

Penso que, em situação como essa, a alteração do sistema da Constituição, em ordem a que a Fazenda Pública devedora possa pagar esses “precatórios pendentes”, em “prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de 10 anos”, fere não só o direito adquirido resultante da norma constitucional do art. 100 e §1º, na redação original, do beneficiário do precatório, como desrespeita, imediatamente, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Os precatórios em alusão extraíram-se no regime de pagamento procedente do art. 100 e §1º, da Lei Maior, ou seja, com pagamento previsto para o exercício seguinte ao de sua apresentação até 1º de julho. Essa situação jurídica está definida, por força da Constituição, com inequívoco benefício ao titular do direito ao pagamento pela Fazenda Pública, por força de decisão judicial transitada em julgado.

No que concerne, pois, aos “precatórios pendentes”, a alteração pretendida encontra óbice no art. 60, §4º, IV, da Constituição, porque afronta “direitos e garantias individuais”, assim como definidos nos arts. 100, §1º, e 5º, XXXVI, e §2º, da Constituição. Não cabia, em realidade, editar norma que beneficiará a Fazenda Pública devedora, alterando o sistema em vigor à data do precatório, com iniludível grave prejuízo, ao credor, vitorioso na demanda judicial contra a Fazenda Pública.

(...)

De fato, não cabe, em um universo de precatórios, estipular regime excepcional para um certo grupo desses precatórios, mais gravoso aos beneficiários, sob pena de ofensa, na discriminação estabelecida, ao preceito fundamental do art. 5º, quanto a igualdade de todos perante a lei, sem qualquer distinção. Não será, efetivamente, de admitir-se, como a guardar respeito ao princípio da isonomia, que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 13.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos, anteriores à Emenda Constitucional n. 30 representados em “precatórios pendentes” à data da Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000, e os decorrentes de ações ajuizadas, a seguir, ou seja, a partir de janeiro de 2000, sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do art. 100, §1, apresentados até 1º de julho de cada ano, a serem pagos até o final do exercício seguinte, ao longo da mesma década do parcelamento.

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 25 nov. 2010. DJE 07 dez. 2010.

Alguns precatórios deveriam ter sua liquidação em até dez parcelas anuais; os restantes, na forma do art. 100, §1º, da Constituição, de uma só vez, com valor atualizado e pagamento até final do exercício seguinte, apresentados sejam dentro do prazo do §1º do art. 100, da Constituição Federal.

(...)

Do exposto, defiro a medida cautelar e suspendo, até o julgamento final da ação, a vigência do art. 2º, da Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000, que introduziu, no ADCT da Constituição de 1988, o art. 78.<sup>49</sup>

Neste mesmo julgamento, o Ministro Ayres Britto afirmou:

**Para concluir, tenho muito receio da obsessão pela observância dos quadros históricos, cambiantes, transitórios por natureza, porque subjacente a elas estão aquelas famosas razões de Estado, que terminam por tudo justificar, De repente, o Estado, pelo “hábito do cachimbo que faz a boca torta”, reincide vezes sem conta no hábito de produzir emendas constitucionais, dispondo, exatamente, sobre adiamento de pagamento de precatório.**

**O que impede, por exemplo, com a consagração da tese da eminente Ministra Ellen Gracie, que o Estado, daqui a um, dois ou três anos volte a reeditar medida exatamente igual à da Emenda n. 30?**

Termino dizendo que, em matéria de precatório, fico perplexo com a nossa condescendência de vê-lo como algo evanescente ou que não é mesmo pra valer.

Lembra-me uma história meio surreal, na qual um indivíduo paupérrimo não tinha dinheiro para frequentar um restaurante que ficava perto de sua casa. Mas, à noite, aproveitando o vento que soprava do restaurante para a sua casa - ele se alimentava com farinha, farofa ou coisa que o valha - e sentindo o aroma agradabilíssimo do churrasco servido no restaurante mais acima, ele iludia seu apetite com esse cheiro e a alimentação imaginária da carne servida no restaurante.

O proprietário do restaurante, sabendo disso, uma vez foi à casa do vizinho e disse:

- Estou sabendo que todos os dias o senhor se posta aqui, próximo à janela, para sentir o aroma da carne que sirvo em meu restaurante.

O vizinho respondeu:

- É verdade.

E o dono do restaurante disse:

- Eu vim lhe cobrar por isso uma quantia “x”, porque, afinal de contas, o seu apetite está sendo favorecido a partir de um serviço que presto em meu restaurante.

O pobre homem disse:

- Muito bem.

Retirou-se; foi ao fundo da casa; trouxe algumas moedas em uma lata, ou coisa que o valha, e fez tilintar as moedas, para em seguida falar:

- Vou lhe pagar pelo cheiro de sua comida com o som das minhas moedas.

É assim que acho que se sentem os credores de precatórios em nosso Brasil. É como voto.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 25 nov. 2010. DJE 07 dez. 2010.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 25 nov. 2010. DJE 07 dez. 2010. (grifamos)

A Ministra Cármen Lúcia, em seu voto, também fez pertinentes apontamentos a respeito da mora da Fazenda Pública:

Não era incomum - aliás, quem lê uma série de livros de ciência política ou de ciência da administração pode ver - e, mais de uma vez, eu mesma cheguei a escutar prefeitos e até governadores dizerem que desapropriavam, e, pelo tempo que dura uma desapropriação... Por exemplo, e apenas como exemplo, lembro aqui que na década de 80 fiz um levantamento no sudeste, em que uma desapropriação demorava em média 10 a 12 anos para terminar. Ora, já era outro governo, outro governante, o administrador absolutamente não achava que tinha a ver com ele.

(...)

É que não há democracia que possa sobreviver sem a confiança dos cidadãos no Estado, inclusive no Estado-Juiz, principalmente no Estado-Juiz. E a própria Justiça, quando dá uma decisão, e seis, oito anos depois não cumpre aquilo que foi decidido, gera o que o Ministro Seabra chamava de “falta de credibilidade no Judiciário e falta de confiança no Estado”, o que é de uma gravidade enorme.<sup>51</sup>

Cumprir consignar, também, o voto do Ministro Dias Toffoli, contrário à maioria formada:

Não vejo presente ofensa à garantia do acesso à jurisdição. Foi alegada afronta ao art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. Contudo, não se está impedindo nenhum cidadão de ter acesso ao Judiciário, com base no art. 2º da Emenda Constitucional n. 30, que introduziu o art. 78 no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Aliás, é sabido que o processo de precatório é um processo administrativo. O procedimento relativo ao pagamento de precatórios é um procedimento administrativo e o processo judicial já se encontra encerrado.

Da mesma forma, não vejo nenhuma violação à coisa julgada. A coisa julgada se encontra julgada de maneira como o Poder Judiciário entregou aos jurisdicionados.

(...)

Também não vejo aqui - e é nessa parte específica que eu dirijo de Sua Excelência a Ministra Ellen Gracie - nenhuma ofensa à isonomia, principalmente naquela parte em que Sua Excelência concedeu a cautelar para suspender a eficácia do dispositivo da emenda.<sup>52</sup>

Recentemente, em 13.06.2023, o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos:

Decisão: Após os votos dos Ministros Nunes Marques (Relator) e Dias Toffoli, que (i) quanto à primeira hipótese prevista no art. 78, caput, do ADCT

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 25 nov. 2010. DJE 07 dez. 2010.

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 25 nov. 2010. DJE 07 dez. 2010.

precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000, não conheciam das ações (ADIs 2.356 e 2.362), considerada a perda superveniente do objeto; (...) confirmando a liminar nestes autos deferida, declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Emenda Constitucional n. 30/2000, que introduziu o artigo 78 no ADCT da Constituição da República de 1988, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pela requerente, o Dr. Pedro Henrique Braz Siqueira. Plenário, Sessão Virtual de 2.6.2023 a 12.6.2023.<sup>53</sup>

Deferida em sede de liminar a suspensão provisória do art. 2º da EC n. 30 de 2000, ainda pende de decisão transitada em julgado o mérito.

As ADIs 4425<sup>54</sup> e 4357<sup>55</sup>, distribuídas respectivamente em 08.06.2010 e em 15.12.2009, requeriam a inconstitucionalidade parcial da EC 62/2009, que instituiu o novo regime especial de pagamento de precatórios, com alteração do art. 100 da CF/88 e acréscimo do art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em 14.03.2013, o Plenário julgou as ADIs parcialmente procedentes para os fins de:

declarar a inconstitucionalidade parcial da EC 62/2009, que instituiu novo regime especial de pagamento de precatórios, mediante alteração do art. 100 da Constituição.

Desse dispositivo (art. 100 da CF), foram declarados inconstitucionais a expressão “na data de expedição do precatório”, contida no § 2º, e as expressões “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança” e “independentemente de sua natureza”, constantes do § 12, ressalvada da inconstitucionalidade a aplicação dos juros de mora da poupança para os precatórios de natureza não tributária.

Também foram declarados inconstitucionais os §§ 9º, 10 e 15 do mesmo dispositivo.

Por arrastamento, foi declarada a inconstitucionalidade parcial do art. 1º-F da Lei 9.494/1997, com redação dada pela Lei 11.960/2009, relativamente à aplicação dos índices da caderneta de poupança para a atualização monetária e fixação dos juros de mora dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatório, ressalvada, da mesma forma, a aplicação dos juros da poupança para os débitos de natureza não tributária.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 13 jun. 2023. DJe 20 jun. 2023.

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 14 mar. 2013. DJE 19 mar. 2013.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 14 mar. 2013. DJE 19 mar. 2013.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 14 mar. 2013. DJE 19 mar. 2013.

Em 25.03.2015, houve nova decisão, desta vez a respeito da modulação de efeitos. A esse respeito, Plínio Gustavo Prado-Garcia afirma:

Modulação dos efeitos significa a possibilidade de se restringir a eficácia temporal das decisões do Supremo em controle difuso ou concentrado de constitucionalidade nas ações que ali cheguem, de modo a terem efeitos exclusivamente para o futuro (prospectivos).<sup>57</sup>

Vejamos a decisão acerca da modulação de efeitos:

(..) para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional n. 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016;

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:

2.1.) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional n. 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e

2.2.) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis n. 12.919/13 e Lei n. 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária;

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 n. 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 a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), bem como 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, e

---

<sup>57</sup> PRADO-GARCIA, Plínio Gustavo. Considerações sobre o tema da modulação dos efeitos de decisões judiciais. **Migalhas**, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343270/consideracoes-sobre-a-modulacao-dos-efeitos-de-decisoes-judiciais>. Acesso em: 20 ago. 2023.

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.<sup>58</sup>

Por fim, houve nova tentativa de alargamento do prazo para pagamento da dívida judicial com a Emenda Constitucional 109 de 2021. Contra ela foi distribuída a ADI 6804, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB em 19.04.2021, a qual questiona a constitucionalidade do art. 2º da referida emenda, que definiu novo prazo para pagamento dos precatórios vencidos.

Este trabalho não pretende exaurir os questionamentos apresentados pelas ADIs e muito menos abordá-las todas, mas tão somente demonstrar a frequência com que o Supremo Tribunal Federal tem sido demandado para com relação ao tema da dívida pública. A redação da petição inicial da ADI 6804 deixa explícita a recorrência:

A Emenda Constitucional n. 109/2021, promulgada em 15 de março de 2021, alterou o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir, na prática, a quinta postergação do prazo para pagamento de precatórios devidos pelos entes da federação, criando, portanto, nova moratória da dívida pública. Inicialmente, cabe destacar a atual situação dos precatórios devidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, que beira o insustentável diante do tamanho da dívida e das sucessivas postergações que vem ocorrendo há mais de 30 anos, a partir de um círculo vicioso e em flagrante prejuízo aos credores públicos.

(...)

Não sendo suficiente esse histórico de descumprimento dos prazos definidos, foi aprovada recentemente a Proposta de Emenda Constitucional 186/2019, conhecida como “PEC Emergencial”, debatida no contexto da pandemia em caráter de urgência e visando sobretudo promover corte de gastos. A PEC foi aprovada e deu origem a Emenda Constitucional 109, de 2021, que em seu art. 2º prorroga novamente o prazo de quitação dos precatórios devidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal por mais 5 (cinco) anos, estabelecendo como novo limite 31 de dezembro de 2029, e caracterizando a quinta moratória da dívida.

(...)

A moratória realizada hoje não é novidade e, considerando as atuais circunstâncias, provavelmente não será a última, pois cria uma sensação de extrema insegurança e frustração dos credores sobre o Estado brasileiro no que toca ao cumprimento de suas obrigações e à sua gestão econômica. Como se verifica pelo histórico de alterações, a única solução que tem sido adotada pelo Estado é o adiamento, lamentavelmente. Sucede que adiar a quitação, obviamente, não constitui uma solução, mas ao contrário, representa tão somente uma forma de ampliação do problema que, nesses termos, se torna cada vez maior e mais difícil de ser definitivamente solucionado.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 25 mar. 2015. DJE 15 abr. 2015.

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.804. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. André Mendonça. (Ação ajuizada em 19 abr. 2021 e pendente de julgamento de mérito. Petição inicial disponível em

Os Ministros do Supremo Tribunal reconhecem que as Emendas acabam por subverter valores constitucionais, conforme se pode ler do relatório do Ministro Ayres Britto no âmbito da ADI 4357:

Com efeito, sem que se garanta ao particular um meio eficaz de reparação às lesões de seus direitos, notadamente àquelas perpetradas pelo Estado, o princípio em tela não passa de letra morta. E também é óbvio que por meio eficaz há de se entender a prolação e execução de sentença judicial, mediante um devido e célere processo legal.

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.

E assim não se diga porque a execução da sentença judicial e a consequente entrega, a quem de Direito, do bem jurídico objeto da demanda (ou seu correspondente em pecúnia) integra o próprio núcleo da garantia do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário. Doutro modo, a função jurisdicional seria mera atividade lúdica.<sup>60</sup>

Causa estranheza, no entanto, a continuidade de promulgação de Emendas Constitucionais que têm o mesmo objeto daquelas já declaradas inconstitucionais anteriormente. Esse fenômeno pode ser explicado em razão do efeito vinculante e a vinculação do legislador.

Existem três posições doutrinárias distintas sobre o tema. Uma (i) que admite a vinculação do legislador; uma (ii) que admite a vinculação dentro de determinado limite e (iii) a última que não admite vinculação em hipótese alguma.

Nas palavras de Georges Abboud, a corrente favorável:

A primeira corrente pode ser representada por Canotilho, que defende a existência da vinculação do legislador à decisão proferida pelo Tribunal Constitucional, sendo-lhe vedado neutralizar ou contrariar a declaração de

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6158472.>)

<sup>60</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 14 mar. 2013. DJE 19 mar. 2013. (grifamos)

inconstitucionalidade mediante a convalidação retroativa por ato legislativo de atos administrativos baseados em norma declarada inconstitucional. Canotilho reforça seu argumento pela vinculação, afirmando que “o legislador não pode constitucionalizar por meio de lei o que é inconstitucional e como tal foi declarado pelo TC”.

Nessa corrente também merece destaque a opinião de Jorge Miranda; para esse constitucionalista, a força obrigatória geral traduz-se em vinculatividade para todas as entidades públicas e privadas, inclusive para o legislador e os demais órgãos legislativos, os quais não podem voltar a publicar a norma inconstitucional, exceção apenas para o caso de inconstitucionalidade formal que, se sanada, permite uma nova publicação da lei, anteriormente declarada inconstitucional.<sup>61</sup>

Já a corrente intermediária admite parcial vinculação:

Paulo Otero está inserido na corrente intermediária, ainda que admitindo a vinculação da decisão declaratória de inconstitucionalidade. Enquanto o quadro constitucional não sofrer alteração no ponto concreto, o autor repudia a vinculação do legislador quando o Tribunal Constitucional proferir uma decisão inconstitucional.

Aceitar que o legislador ficaria vinculado pela coisa julgada formada na decisão de inconstitucionalidade poder-se-ia traduzir em um perigoso domínio absoluto do Tribunal Constitucional, que assumiria o papel de um verdadeiro órgão supraconstitucional.

Também ficaria reduzido o espaço democrático-representativo da legitimidade política subjacente aos órgãos legislativos. Assim, sempre diante de uma decisão inconstitucional por parte do Tribunal Constitucional, Paulo Otero admite a possibilidade do Legislativo ter a faculdade de repetir o ato, mesmo que ele possa novamente ser objeto de outra declaração de inconstitucionalidade.<sup>62</sup>

A doutrina representada por Rui de Medeiros, por fim, não admite vinculação:

A terceira corrente é representada por Rui Medeiros, para quem a relação da vinculação do legislador é um problema fundamentalmente constitucional, não se podendo invocar nesse domínio as proibições de reprodução existentes noutros ramos do direito processual.<sup>360</sup> No mesmo sentido, Peter Obderdorf rechaça a vinculação do legislador em razão da revogação de lei por decisão da Corte Constitucional.

A vinculação do legislador pela decisão de inconstitucionalidade é problemática, afinal, não existiria órgão superior apto a controlar a constitucionalidade dessa decisão, o que abriria caminho para uma alteração implícita da lei fundamental, convertendo o Tribunal Constitucional quase em legislador constitucional ou numa espécie de intérprete único e autêntico da Constituição, funções que não lhe competem. A reaprovação pelo legislador de uma lei idêntica à declarada inconstitucional pode, na verdade, ser vista como um apelo para que o Tribunal Constitucional reflita melhor sobre os fundamentos pelos quais foi declarada a anterior inconstitucionalidade.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> ABOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. [e-book]

<sup>62</sup> ABOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. [e-book]

<sup>63</sup> ABOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. [e-book]

Em artigo sobre a *ratio decidendi* no controle concentrado, Edvaldo Barreto Junior afirma:

Como visto, o entendimento majoritário é no sentido de que os fundamentos que embasam as decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade não possuem eficácia vinculante, possuindo tal eficácia somente a parte dispositiva da decisão.

(...)

Com base nessa corrente doutrinária, se uma lei X de determinado Estado for declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e existir uma lei Y em outro Estado, mas com idêntico conteúdo, gravada com a mesma pecha de inconstitucionalidade, aquela decisão proferida pela Corte em relação à lei X em nada impacta na lei Y, vez que é somente a parte dispositiva que vincula os Poderes Executivo e Judiciário.<sup>64</sup>

De fato, a reedição de Emendas Constitucionais que versam sobre matéria já apreciada pelo Supremo Tribunal Federal parece socorrer a corrente não vinculante:

Em apertadíssima síntese, o caso vertente diz respeito à atuação legislativa após a decisão pela declaração de inconstitucionalidade na ADI 4.430 nos seguintes termos:

[...] i) declarar a inconstitucionalidade da expressão "e representação na Câmara dos Deputados" contida na cabeça do § 2º do art. 47 da lei 9.504/97 e ii) dar interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do art. 47 da mesma lei, para assegurar aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação.

Mesmo diante dessa decisão do Supremo Tribunal Federal, o **Congresso Nacional editou a lei 12.875/13 conteúdo idêntico ao que continha o ato normativo que havia sido declarado inconstitucional pela Corte no julgamento da ADI 4.430.**

Iniciada a vigência da lei 12.875/13, foi proposta a ADI 5.105, ambiente no qual foram travados intensos debates na Corte acerca da reação legislativa ao posicionamento antes firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Em síntese, **o posicionamento da Corte foi no sentido de que o Congresso Nacional detinha o poder de editar uma nova lei com idêntico conteúdo, desde que afastasse os argumentos levantados pelo Supremo quando do julgamento da ação direta.** Caso não o fizesse, a lei já surgiria no fundamento jurídico com presunção relativa de inconstitucionalidade.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> BARRETO JUNIOR, Edvaldo. A *ratio decidendi* no controle concentrado e o necessário diálogo constitucional. **Migalhas**, 17 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/371761/a-ratio-decidenti-no-controle-concentrado-e-o-dialogo-constitucional>. Acesso em: 17 ago. 2023.

<sup>65</sup> BARRETO JUNIOR, Edvaldo. A *ratio decidendi* no controle concentrado e o necessário diálogo constitucional. **Migalhas**, 17 ago. 2022. Disponível em:

O controle de constitucionalidade exercido pelo STF – em que pese as reiteradas declarações de inconstitucionalidade com relação às emendas da sistemática dos precatórios – parece ter seu efeito diminuído em razão da falta ou da supressão de efeito vinculante às decisões.

## 5 AS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA

A análise da mora relacionada às condenações impostas à Fazenda Pública também passa por elementos de ordem prática. Parte do problema orçamentário (ou do problema do credor, em verdade) nasce antes mesmo da expedição do precatório.

Quando um processo judicial tramita em face de pessoas jurídicas de direito público, ou seja, quando a Fazenda Pública está em juízo, é o próprio interesse público que está em jogo, motivo pelo qual o artigo 7º do Código de Processo Civil garante tratamento diferenciado às partes:

Art. 7º. É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.<sup>66</sup>

Conforme afirmam os autores da obra “Novo Código de Processo Civil na Prática da Fazenda Nacional”,

Havendo igualdade entre as partes, o tratamento deve ser igual; havendo desigualdade, a isonomia será atingida com um tratamento também desigual, na medida dessa desigualdade.

Nesse sentido, alguns sujeitos processuais, como a Fazenda Pública, por exemplo, possuem algumas prerrogativas processuais para que a isonomia seja assegurada.

As partes devem ser colocadas no mesmo patamar sempre que possível. Por defender um direito que pertence a toda coletividade e diante das inúmeras dificuldades estruturais e do imenso volume de trabalho, a Fazenda Pública faz jus a um tratamento diferenciado para que haja isonomia real.

Assim, existem diversas regras de observância obrigatória para que seja assegurado o tratamento isonômico nos processos em que a Fazenda Pública for parte, como as seguintes: (a) prazo em dobro para se manifestar nos autos (art. 183, caput, do CPC); (b) dispensa da caução prévia para a propositura de ação rescisória; (c) reexame necessário (art. 496, inciso I do CPC).<sup>67</sup>

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro o regime jurídico-administrativo se resume basicamente em prerrogativas e sujeições.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>67</sup> SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; ADÃO, Sandro Brandi; GOMES, Leonardo Rufino de Oliveira; DAMBROS, Cristiano Dressler; CAMPOS, Rogério. **Novo Código de Processo Civil Comentado na Prática da Fazenda Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. [e-book]

<sup>68</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Assim, para alcançar a sua finalidade, o Poder Público deve se sujeitar a determinados preceitos, como por exemplo, os princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Carta Magna, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ou ainda ao poder-dever de agir, o dever de probidade e dever de prestar contas.<sup>69</sup>

Observa-se, pois, que o tratamento diferenciado dispensado à Fazenda se deve ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o que estabelece, conforme citado, um desequilíbrio processual em relação ao particular.<sup>70</sup>

Entretanto, o que se questiona na atualidade é se esse desequilíbrio processual é realmente efetivo em alguns casos. Nesse sentido, vale destacar as indagações de Regina Helena Costa:

Diante destas 'clássicas' prerrogativas mencionadas, a indagação que se faz é a seguinte: tal disparidade de tratamento, tal como está posta hoje, é justificável ante a realidade atual? Logo de início salientou-se que nas relações de Direito Público existe um desequilíbrio entre as partes e que ele é perfeitamente justificável pela presença do interesse público e do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Resta, contudo, saber se este regime processual (com prerrogativas especialíssimas) realmente se justifica no presente contexto normativo e social. Em outras palavras, essas prerrogativas não estariam representando, às vezes, autênticos privilégios?<sup>71</sup>

Maria Sylvia Zanella di Pietro ressalta que certas prerrogativas da Fazenda Pública chegam a ser consideradas privilégios, pois não se coadunam com a realidade fática e atual<sup>72</sup>. A doutrina se divide ao analisar se as prerrogativas da Fazenda Pública violam ou não o princípio da isonomia.

Interessante nos reportarmos à análise de Ada Pellegrini Grinover a respeito do que venha a ser uma prerrogativa ou um privilégio:

tanto as prerrogativas como os privilégios, no direito atual, só podem admitir-se por exceção, em razão da diversidade de posições subjetivas, dentro do

<sup>69</sup> MEDEIROS, Ana Louise Holanda de. **O tratamento diferenciado conferido à Fazenda Pública quando de sua atuação em juízo**. Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-tratamento-diferenciado-conferido-a-fazenda-publica-quando-de-sua-atuacao-em-juizo/1007007>. Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>70</sup> MEDEIROS, Ana Louise Holanda de. **O tratamento diferenciado conferido à Fazenda Pública quando de sua atuação em juízo**. Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-tratamento-diferenciado-conferido-a-fazenda-publica-quando-de-sua-atuacao-em-juizo/1007007>. Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>71</sup> COSTA, Regina Helena. As prerrogativas e o interesse da Justiça. *In*: SUNDNFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (coord.). **Direito Processual Público**: A Fazenda Pública em Juízo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 83.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

ordenamento jurídico. Ambos – prerrogativas e privilégios – constituem, assim, exceções ao regime comum: a diferença entre elas está em que o privilégio é instituído visando à proteção de interesses pessoais, enquanto a prerrogativa decorre do interesse público. Resulta daí ser uma prerrogativa irrenunciável (...)

Assim sendo, ao analisar as prerrogativas concedidas à Fazenda Pública, como exceções ao regime comum da igualdade substancial, há que se ter em mente que o ordenamento jurídico exige, por vezes, que o indivíduo ceda o passo à avultação do interesse público ou social: justificam-se tais prerrogativas, em geral, em razão da natureza, da organização e dos fins do Estado moderno. Mas devem elas ser analisadas, em concreto.<sup>73</sup>

Nesta esteira, poder-se-ia, por exemplo, classificar a isenção de custas como prerrogativa razoável, porquanto quem pagaria pelas custas do Poder Público seriam os próprios contribuintes e, no caso de um litígio com a Fazenda Pública, esses mesmos contribuintes estariam pagando por duas vezes as custas, de forma direta e indireta.

De mais a mais, as prerrogativas da Fazenda Pública em juízo devem se pautar, de modo geral, no interesse público primário, ou seja, aquele que atende aos anseios da população.

Nesta esteira, tais prerrogativas devem guardar íntima relação com a efetividade (em sentido amplo) do processo, para que não haja exageros capazes de prejudicar os administrados e desvirtuar o objetivo do ordenamento jurídico brasileiro, que consiste na administração da justiça por processos judiciais de razoável duração.

Ainda que necessário o tratamento desigual para que seja equacionado o acesso à ampla defesa, em razão do caráter dos atos administrativos, é necessário ver as prerrogativas da Fazenda de acordo com os princípios da efetividade, acesso à justiça e duração razoável dos processos, de modo que as prerrogativas não se transformem em ferramenta moratória da Fazenda Pública.

De fato, com relação ao contribuinte, a Fazenda Pública tem vantagens de ordem processual **além** da possibilidade de definir, dentro das regras constitucionais, a fatia de orçamento que destinará ao adimplemento dos débitos judiciais.

O descompasso entre o tratamento diferenciado e a efetividade da prestação jurisdicional é, há muito tempo, reconhecido. Nesse sentido, como citou o Desembargador Araken de Assis, no julgamento dos Embargos Infringentes n. 70006180475:

---

<sup>73</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os princípios Constitucionais e o Código de Processo Civil**. São Paulo: José Bushatsky, 1975. p. 31.

Tivesse um inimigo conhecido e declarado - e estimo que não o tenha -, se quisesse fazer o mal - e não quero -, não tenho dúvidas: incitaria a desapropriação dos bens do meu desafeto, e, de preferência, pelo Estado do Rio Grande do Sul. Este é o mal absoluto. O Estado se apossa do bem particular e jamais o indenizará. Dizer que é necessário indenizar previamente me parece, na atual contingência, até um requinte. O Estado jamais indenizará o particular. Depois do apossamento, decorridos longos anos sem pagar, compara o valor atual do bem e o valor da indenização, olvidado que, pagando previamente, como impõe a Carta Política, ou seja, se desapropriasse o bem alcançando a quantia devida aos embargados à época do ilícito, o rendimento deste capital no País dos juros mais altos do mundo alcançaria valor maior do que o agora combatido.<sup>74</sup>

O voto do Desembargador Araken de Assis citado acima foi juntado em um processo em que as partes pleiteiam o pagamento de indenização por desapropriação indireta realizada pelo Município de Novo Hamburgo, por meio de decreto publicado no longínquo ano de 1991. Até agosto de 2023, a indenização não havia sido paga.

A Constituição Federal determina que a indenização em razão da desapropriação será prévia e em dinheiro:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;<sup>75</sup>

Cabe mencionar que as desapropriações direta e indireta possuem características distintas, a saber:

A desapropriação pode ser indireta ou direta, de acordo com a forma como acontece o seu processo. No caso da desapropriação direta, há a manifestação de interesse por parte da administração pública em um espaço de posse privada. Ou seja, pode-se afirmar que é realizado um acordo entre as partes, e após estabelecer valores e condições concordantes, o poder público toma posse do bem. Por sua vez, conforme explicado anteriormente, na desapropriação indireta o bem é tomado antes de qualquer outro

<sup>74</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Embargos Infringentes n. 70006180475. Embargante: Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem – DAER RS. Embargado: Antônio José Gonçalves. Relator: Des. Nelson Antônio Monteiro Pacheco. Porto Alegre, 13 jun. 2003. DJ 06 nov. 2003.

<sup>75</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

procedimento. Em resumo, é possível afirmar que na desapropriação direta o Estado se torna o autor da ação e o proprietário, o réu. E na indireta, a designação dos entes envolvidos é o contrário.<sup>76</sup>

Na desapropriação indireta o Estado toma posse do bem antes de se estabelecer qualquer tipo de indenização. O pagamento (se houver) se dá apenas após a sentença condenatória transitar em julgado e somente então o credor é incluído na fila de precatórios, o que, em última análise, é também uma prerrogativa da Fazenda Pública.

Na prática, o tratamento processual diferenciado alonga indefinidamente o processo judicial. Esse fato foi relatado pelo procurador de uma das credoras do processo de n. 5011370-71.2020.8.21.0019 que tramita junto à 4ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Novo Hamburgo. Em suas palavras:

Em que pese a previsão legal de que a desapropriação deve ser precedida por justa indenização, as antigas proprietárias das áreas de terra desapropriadas estão há, pelo menos, 27 anos esperando aquilo que lhes é de direito.

A morosidade é tanta que as credoras originárias foram praticamente obrigadas pelo Estado (em sentido amplo) a alienar a maior parte de seus créditos a terceiros, os quais, obviamente, adquiriram os direitos creditórios com um grande deságio.

Durante as quase três décadas de tramitação da ação indenizatória e da liquidação por arbitramento, não foram poucos os momentos em que restara explícita a pretensão protelatória do Município, o que, por óbvio, não haveria de ser diferente.

(...) Protelar o cumprimento de sentença, ainda mais na espécie em tela (indenização por desapropriação indireta), parece ao que alcança o entendimento deste procurador, um ato extremamente contraproducente e oneroso.

Isso porque, como se pode lembrar, a sentença da ação indenizatória estabeleceu a incidência de juros moratórios (6% ao ano) desde o trânsito em julgado, juros compensatórios (12% ao ano) desde a desapropriação e correção monetária pelo IGP-M a contar do laudo pericial.

Em uma contra extremamente rasa, se pode apontar que a dívida do ente municipal cresce, no mínimo, a uma taxa de 20% ao ano. Por óbvio, o ente municipal também conhece esse fato, pois contou com assessoria especializada de uma banca de advogados extremamente capacitada por um grande período, e, após a destituição da banca, contou com toda a assessoria da Procuradoria Municipal.

Nesse sentido, diversos são os elementos que apontam para uma incontestável litigância de má-fé, em que o Município protela quanto for possível o cumprimento da obrigação, e, posteriormente, usa de sua própria

---

<sup>76</sup> DINIZ, Matheus César Andrade. Desapropriação indireta: o que é, como funciona e quais as características. **Jus.com.br**, 06 maio 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97705/desapropriacao-indireta-o-que-e-como-funciona-e-quais-as-caracteristicas>. Acesso em: 30 ago. 2023.

torpeza para tentar rediscutir matérias de direito que já foram exaustivamente debatidas, e encontram-se, inclusive, preclusas.

(...) À fl. 100 dos autos físicos sobreveio a sentença homologatória, confirmando o laudo que fixou o valor dos imóveis correspondentes à indenização de R\$1.666.160,00, para a data de 26 de maio de 2000.

A nota de expediente referente à sentença foi publicada em 14 de dezembro de 2000, inexistindo a interposição de qualquer recurso, por parte do Município, dentro dos prazos legais.

Em 11 de maio de 2001, ou seja, quase seis meses após a publicação da sentença, o Município de Novo Hamburgo se manifestou nos autos do processo, requerendo a nulidade da citação, eis que, em suas razões, a advogada anteriormente constituída não detinha poderes para representar o município em juízo (fl. 130 dos autos físicos).

Ao que tudo indica, essa foi a primeira tentativa do Município de protelar o pagamento e se aproveitar de sua torpeza, posto que, à fl. 36 dos autos físicos, está juntada a procuração que dá poderes aos advogados RUY ENGLER NORONHA DE MELLO e EUNICE SCHUMANN, representantes do escritório NORONHA & SCHUMANN ADVOGADOS. A procuração foi assinada pelo então Prefeito, Sr. José Airton dos Santos, e devidamente autenticada em cartório.

Além de ser advogada e ter poderes amplos para atuar em nome do Município de Novo Hamburgo, a procuradora também era casada com seu sócio, Sr. Ruy Engler Noronha de Mello, conhecido por ser um “líder político hamburguense”, tendo atuado até o início de 2020 como assistente jurídico especial no gabinete da então Prefeita Fátima Daudt.

Note Excelência, ser extremamente curioso o fato de que o único escritório que patrocinava o Município de Novo Hamburgo, formado por um casal influente de advogados e com estreitas relações com a administração municipal tenha deixado transcorrer, sem sequer avisar a municipalidade, o prazo para recorrer da sentença homologatória. **Causa estranha, também, o fato de que o Município, quase seis meses após a publicação da nota de expediente, tenha ido a juízo afirmar que a advogada não detinha poderes para representar o ente em juízo.**

Nota-se, também, que a irrisignação do Município, qual seja, de que os procuradores não poderiam receber citação/intimação, não foi exposta quando da citação para responder à execução provisória (fls. 43/44 dos autos físicos), **mas apenas na ocasião em que deixaram transcorrer o prazo para interposição dos recursos.**

O Douto Magistrado titular, à época da manifestação, declarou efetivada a citação do Município, denegando a tentativa de postergação da execução. Em 26 de junho de 2001, após já determinada a expedição de precatórios em favor das Exequentes e dos advogados, o Ministério Público apresentou recurso de Apelação, pugnando pela nulidade do processo de liquidação de sentença por arbitramento, a partir do laudo pericial das fls. 51/71.

À época, já era consolidado o entendimento de que não seria necessária a intervenção do Ministério Público nas ações de desapropriação indireta, dado o fato de que as referidas ações tinham cunho meramente patrimonial, inexistindo interesse público que justificasse a intervenção do Parquet.

(...) O Acórdão do recurso de Apelação (fls. 240/246 dos autos físicos), em arpejo à jurisprudência consolidada (do STJ, inclusive), tomou como imprescindível a participação do Ministério Público, anulando o processo a partir do laudo pericial.

Em decorrência da anulação do laudo pericial, também foi oportunizada nova chance ao Município de Novo Hamburgo para que pudesse peticionar indefinidamente, impugnando todo e qualquer elemento dos autos, e, conseqüentemente, continuar protelando o cumprimento da sentença.

O Município conseguiu invalidar sua citação. Hoje, 22 anos depois da primeira homologação do cálculo indenizatório, a condenação de pouco mais de **1.6**

**milhões** de reais **foi multiplicada por 40**, ultrapassando os **64 milhões** de reais.<sup>77</sup> (grifos acrescidos)

Pela análise da matéria referente à desapropriação, é possível notar que, relevados os fundamentos que justificam o tratamento diferenciado à Fazenda Pública, é necessária a discussão a respeito dos limites destas prerrogativas.

Por fim, pertinente consignar que o STF discute no tema 865 a compatibilidade da prévia indenização com a sistemática dos precatórios:

Tema 865 - Compatibilidade da garantia da justa e prévia indenização em dinheiro (CF/88, art. 5º, XXIV) com o regime de precatórios (CF/88, art. 100) Recurso extraordinário em que se discute se e como a justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988 se compatibiliza com o regime de precatórios instituído no art. 100 da mesma Carta.<sup>78</sup>

O reconhecimento da existência de repercussão geral ocorreu em 30.10.2015, inexistindo julgamento definitivo até agosto de 2023.

---

<sup>77</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Liquidação por Arbitramento n. 5011370-71.2020.8.21.0019. Autores: Nestor Henrique Vanelli e outros. Réu: Município de Novo Hamburgo. (Processo ajuizado em 10 set. 1999 e pendente de julgamento.)

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 865**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4864567&numeroProcesso=922144&classeProcesso=RE&numeroTema=865>. Acesso em: 30 ago. 2023.

## 6 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS MUDANÇAS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Responsabilidade surgiu em 04 de maio de 2000, com o propósito de desenvolver a gestão pública, impondo normas, condições e sanções rígidas para que o administrador público seja diligente no trato com a coisa pública, de modo a ser responsável e eficaz para alcançar a finalidade pública almejada.<sup>79</sup>

A lei pauta-se nos princípios do equilíbrio fiscal, princípio do controle, princípio da responsabilidade, princípio da programação, princípio da transparência e o princípio da economicidade, tendo por objetivo principal instituir as condições necessárias para o bom gerenciamento das finanças públicas, resgatando a ética e disciplina na administração pública.

De acordo com o portal do Senado Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal

estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

De acordo com o Ministério da Fazenda, a LRF (Lei Complementar 101/2000) tem como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

A lei estabelece, em regime nacional, parâmetros para gasto público de cada ente federativo. As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal de União, estados e municípios e do Distrito Federal, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira da administração pública, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.

De acordo com a medida, cada aumento de gasto precisa estar previsto em fonte de financiamento correlata, e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

Entre as normas criadas pela LRF, está o limite de gastos com pessoal. A União só pode gastar até 50% da receita líquida corrente. Já estados, municípios e Distrito Federal, 60%. Caso a despesa chegue a 95% do limite estabelecido, são vedados a concessão de vantagens, a criação de cargos e empregos e o pagamento de horas extras, entre outros itens.<sup>80</sup>

Divergem os autores a respeito da gênese da LRF. Em seu artigo sobre precatórios e responsabilidade fiscal, Kiyoshi Harada afirma que a lei nasceu como uma imposição do Fundo Monetário Internacional:

---

<sup>79</sup> ARAUJO, Amanda. Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Improbidade Administrativa. **Jus.com.br**, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67551/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>80</sup> LRF. **Senado Notícias**, s.d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lrf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

Pressionado pelo FMI, de um lado, que impunha um modelo de instrumento normativo que pudesse manter o equilíbrio das contas públicas dos países devedores e atendendo ao clamor da sociedade, de outro lado, que exigia o restabelecimento da moralidade pública seriamente atingida pela crise moral que se abateu sobre as nossas instituições políticas na década de noventa, veio à luz, à toque de caixa, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – com a aprovação e sanção da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.<sup>81</sup>

Já para Cristiane Kerches da Silva Leite, a alegação de que a LRF surgiu de imposição do FMI não se sustenta:

Era preciso dar uma sinalização institucional, no contexto da crise econômica do segundo semestre de 1998, de que o governo brasileiro estava comprometido com a austeridade fiscal. É importante destacar que, ao contrário da visão de que o projeto da lei foi imposição do FMI ao governo brasileiro, este foi extremamente criticado pelos técnicos do fundo.<sup>82</sup>

Independentemente do motivo pelo qual se deu a criação da lei, no que compete ao objeto de estudo desta monografia, é importante a observância ao parágrafo 7º do art. 30 da LRF:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

(...)

§ 7º Os precatórios judiciais **não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.**<sup>83</sup>

<sup>81</sup> HARADA, Kiyoshi. Precatórios descumpridos e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Investidura**, 18 jun. 2011. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-administrativo/precatórios-descumpridos-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>82</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1593.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1593.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 30 ago. 2023. (grifamos)

Conforme afirma Kiyoshi Harada, “dívida consolidada ou dívida fundada é aquela **contraída a longo prazo**. Ela tem caráter estável, não variando de acordo com o fluxo de receitas e despesas como ocorre com a **dívida flutuante**, contraída a curto prazo. Normalmente, a dívida fundada destina-se a investimentos rentáveis e duráveis.”<sup>84</sup>

De acordo com os artigos 34 e 35 da Constituição Federal, o não pagamento de dívida fundada, sem justo motivo, por dois anos consecutivos, é razão para intervenção Federal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

(...)

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;<sup>85</sup>

De fato, a possibilidade de intervenção Federal para assegurar a saúde econômica e o cumprimento das decisões judiciais é herança do art. 6º da Constituição de 1891:

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

(...)

IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.<sup>86</sup>

O texto da LRF prevê a contabilização dos precatórios não pagos no devido exercício fiscal como dívida consolidada, e, de acordo com os dispositivos citados acima, o não pagamento da dívida fundada por dois anos consecutivos possibilita a

<sup>84</sup> HARADA, Kiyoshi. Precatórios descumpridos e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Investidura**, 18 jun. 2011. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-administrativo/precatorios-descumpridos-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 30 ago. 2023. (grifamos)

<sup>85</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>86</sup> BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

intervenção da União nos Estados e Municípios. O texto da LRF, todavia, é esvaziado pelas Emendas Constitucionais já apontadas às primeiras páginas deste trabalho.

Se de um lado existe a obrigação legal de garantir a higidez orçamentária em razão dos dispositivos da LRF, de outro lado as Emendas Constitucionais possibilitam que o executivo empenhe percentuais mínimos para o pagamento das dívidas judiciais, indo em sentido contrário à Lei de Responsabilidade.

Com relação às penalidades, a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina em seu art. 73 que as infrações cometidas que venham a ferir seus dispositivos devem ser punidas com base no Código Penal, na Lei n.º. 1079, de 10 de abril de 1950, do Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967 e na Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 (Crime de Improbidade Administrativa) e demais normas da legislação pertinente<sup>87</sup>:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.<sup>88</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal pune o próprio ente da federação (sanção institucional) que não se adaptar aos mandamentos e pune também as pessoas físicas (sanção pessoal) gestoras dos recursos públicos, pois era prática corrente dos chefes do executivo promoverem excessos na execução orçamentária no último ano de seus mandatos, “deixando a conta pra pagar” aos governantes sucessores; por isso, o art. 42 veda a possibilidade de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este intento, de modo a atingir o princípio do planejamento.<sup>89</sup>

Já a Lei 8429/92 (Lei da Improbidade Administrativa) foi instituída com o fundamento do art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, para estabelecer as

---

<sup>87</sup> SCAFF, Fernando Facury. O Conselho de Riscos Fiscais Judiciais, a dívida pública e os precatórios. **ConJur**, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-14/contas-avista-conselho-riscos-fiscais-judiciais-divida-publica-precatorios>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>88</sup> BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>89</sup> ARAUJO, Amanda. Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Improbidade Administrativa. **Jus.com.br**, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67551/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 30 ago. 2023.

características e os objetivos, fixando ainda, sanções aos agentes públicos e terceiros equiparados ou aqueles que, não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta.<sup>90</sup>

De acordo com o art. 37 da CF, os atos de improbidade administrativa serão punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.<sup>91</sup>

Percebe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Improbidade Administrativa estão intimamente conectadas. Por exemplo, a LRF institui restrições às operações financeiras, sendo necessária a observância dos procedimentos estabelecidos por ela. Essa exigência reforça a previsão contida no VI, do artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa: “realizar operações financeiras sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea”.

Em síntese, o descumprimento das regras orçamentárias poderá ser penalizado também pela ótica da Lei de Improbidade, posto que o objeto de ambos, em última instância, é a atividade administrativa.

O ponto central deste tópico, no entanto, reside nas recentes alterações da Lei de Improbidade trazidas pela Lei 14.230/2021. Mais especificamente, na extinção da modalidade culposa da conduta que configura ato de improbidade.

Nas palavras de Benigno Núñez Novo:

---

<sup>90</sup> ARAUJO, Amanda. Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Improbidade Administrativa. **Jus.com.br**, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67551/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>91</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

A nova Lei de Improbidade Administrativa caracteriza o ato de improbidade como a conduta funcional dolosa do agente público devidamente tipificada em lei, revestida de fins ilícitos e que tenha o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (vide artigos 1º, §§1º, 2º e 3º, e 11, §§1º e 2º). A principal alteração do texto é a exigência de dolo específico (intenção) para que os agentes públicos sejam responsabilizados. Danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como improbidade.<sup>92</sup>

Posto de outro modo, a ação deverá comprovar **a vontade livre e consciente** do agente público de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade ou o mero exercício da função. Isso porque a improbidade administrativa tem caráter cível, não se trata de punição criminal.<sup>93</sup>

Nesse ensejo, conforme Rafael Oliveira e Daniel Neves, "a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator. A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa".<sup>94</sup>

Em certa medida, esse já era o entendimento do STJ:

para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> NOVO, Benigno Núñez. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. **DireitoNet**, 11 mar. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>93</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor. **Agência Câmara de Notícias**, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>94</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 7.

<sup>95</sup> Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, relator ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015; REsp 1.512.047/PE, relator ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30.6.2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, relatora ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5.3.2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, relator ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28.8.2014.

Não se desconhece que a Lei de Improbidade não pretende punir o “inábil”, “incompetente” ou “desastrado”, de acordo com as palavras de Daniel Santos de Freitas:

Daí, o argumento dos críticos é de que essa extinção da forma culposa favorece a impunidade e enfraquece o combate a corrupção. Porém, a crítica é desprovida de fundamento e, a bem a verdade, vem desacompanhada da evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria. Isso porque a jurisprudência da corte superior já vinha desde 1999 moldada no sentido de que os atos de improbidade reclamam a existência dos elementos má-fé e deslealdade às instituições, ocultando-se dos interesses públicos, assentando que “a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente ou desastrado” [3].

Sob essa perspectiva, a crítica acaba sem chão, visto que é absolutamente impossível relacionar um ato culposos com um ato imbuído de má-fé. Quem age de má-fé, assim o faz de propósito. É intelectualmente impossível vincular um ato culposos (sem intento) com uma conduta desonesta ou desleal (que pressupõe uma vontade). O agente corrupto está ciente da reprovabilidade de seus atos, e mesmo assim os pratica de forma voluntária. O agente inábil, por sua vez, não tem essa consciência e vontade, o que o induz a uma ação desprovida de má-fé ou desonestidade.

Noutras palavras: ao extirpar a modalidade culposa de improbidade, o legislador não favoreceu a impunidade, eis que puníveis, de fato, são apenas aqueles atos munidos de desonestidade, não verificáveis em condutas de sujeitos inábeis, despreparados, incompetentes ou desastrados.<sup>96</sup>

Todavia, também são pertinentes os apontamentos feitos por Rita Tourinho:

Nessa nova versão, a Lei de Improbidade Administrativa, a um primeiro olhar, parece não mais se preocupar com os prejuízos gerados aos cofres públicos, frutos da grave irresponsabilidade, incompetência e descaso de agentes públicos.

Por diversas vezes, afirma que a aplicação da lei está condicionada à comprovação da vontade livre e consciente na prática do ato. Ou seja, reduz a improbidade administrativa à atuação desonesta.

Porém, no afã reducionista, o legislador, ao estabelecer tipos taxativos no art. 11, deixa de fora diversas condutas desonestas praticadas por agentes públicos, que maculam gravemente a gestão administrativa e comprometem a credibilidade dos Poderes do Estado. Assim, não mais se caracteriza como improbidade o assédio moral no âmbito da Administração Pública. Também não encontra guarida na lei a solicitação de propina feita por agentes públicos.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> FREITAS, Daniel Santos de. Extinção da forma culposa de improbidade administrativa é opção legislativa acertada. **ConJur**, 05 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-05/freitas-extincao-forma-culposa-improbidade-opcao-acertada>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>97</sup> TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 84, p. 147-169, abr./jun. 2022. p. 167.

Como bem colocado pela autora, “o tempo certamente mostrará as implicações dessa nova roupagem conferida pelo Congresso Nacional à Lei de Improbidade Administrativa.”<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 84, p. 147-169, abr./jun. 2022. p. 167.

## 7 A SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS E O PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL

O denominado princípio da reparação integral é previsto no art. 944 do Código Civil e no art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor. Também está espalhado por diversos artigos da Constituição Federal, os quais asseguram a indenização por dano material, moral ou à imagem.

Afirma Roberta Resende que, ultrapassando o modelo romano – que não distinguia claramente responsabilidade civil e penal –, o Código Civil francês de 1804 trouxe a lume uma cláusula geral de responsabilidade civil centrada no princípio da culpa e na determinação de que a indenização deveria corresponder do modo mais amplo e completo aos prejuízos sofridos pela vítima (reparação integral). Foi esse o conceito-base de reparação civil que ganhou o mundo e que sob contribuições diretas do direito alemão chegou também ao sistema jurídico brasileiro.<sup>99</sup>

Conforme consigna Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, a perspectiva patrimonial da reparação integral parece fundamentar-se no direito de propriedade (art. 5º, XXII). A indenização, sob a perspectiva da reparação integral, consiste em expediente pelo qual a vítima procura reaver o patrimônio que efetivamente perdeu ou deixou de lucrar, na exata medida da extensão do dano sofrido. Como se costuma afirmar, busca-se retornar as partes ao estado anterior ao desequilíbrio suscitado com a ocorrência da lesão, ao chamado *status quo ante*, ou seja, ao estado no qual se encontrariam caso não tivessem experimentado, ativa e passivamente, o dano.<sup>100</sup>

Os princípios desempenham a função de atribuir positividade a valores aceitos no seio social, determinando que o intérprete, no mister da aplicação/interpretação do direito, realize a axiologia internalizada pelo ordenamento. Tomando como base a etimologia da palavra, o vocábulo se refere, a um só tempo, a ponto de partida (ato de principiar) e alicerce sobre o qual determinada situação se justifica sustenta. Os princípios jurídicos, portanto, atuam como a base do sistema, pelo que consistem em verdadeiros mandados de otimização. Dotados de alto grau de abstração, não se destinam a disciplinar situação específica. Assumem, em

---

<sup>99</sup> RESENDE, Roberta. "Princípio da Reparação Integral - Indenização no Código Civil". **Migalhas**, 13 set. 2011. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/lauda-legal/141138/principio-da-reparacao-integral---indenizacao-no-codigo-civil>. Acesso em: 19 jul. 2023.

<sup>100</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. **Civilistica.com**, a. 7, n. 1, 2018.

verdade, “dimensão de peso”, a condicionar a compreensão do sistema jurídico e a promover sua abertura perante o contexto histórico-social no qual se inserem.<sup>101</sup>

Com efeito, observa-se que a reparação integral não procura regrad determinado comportamento nem tampouco estabelecer parâmetros para a incidência de determinada normativa. Em rigor, traduz pilar essencial da responsabilidade civil, verdadeiro mandado de otimização, que visa a promover a reparação completa da vítima, na medida da extensão dos danos sofridos.<sup>102</sup>

Em referência a Aristóteles, Paulo de Tarso Sanseverino leciona sobre a noção de justiça corretiva:

Na *Ética a Nicômaco*, Aristóteles desenvolve um estudo sobre as virtudes, dando um especial destaque à justiça [...] e considerando-a como “*a virtude que nos leva a desejar o que é justo* [...]”. Disse que “a justiça é a forma mais perfeita de excelência moral” por ser a sua prática efetiva, pois “*as pessoas que possuem sentimento de justiça podem praticá-lo não somente em relação a si mesmas como em relação ao próximo*”. Partindo do duplo significado da expressão [...] (justo), que significava tanto o legal (*nominon*) como o igual (*ison*), Aristóteles distingue dois tipos de justiça (geral e particular), relacionando-os à lei e a igualdade.

Na justiça geral, o ato é considerado justo por ter sido praticado em conformidade com a lei, que estabelece os deveres de cada um em relação à comunidade, ou seja, as ações necessárias para que se alcance o bem comum.<sup>103</sup>

Pode parecer sem sentido, *a priori*, a conexão entre o princípio da integral reparação e a sistemática dos precatórios. Comumente, o princípio é suscitado no âmbito de discussão do direito do consumidor, relacionando a extensão dos danos, o nexos causal e a reparação pretendida.

Como já mencionado, a integral reparação tem como objetivo fazer retornar as partes a um anterior estado de equilíbrio, ou, em latim, ao *status quo ante*.

Nessa perspectiva, a ideia de estudar a sistemática dos precatórios pelo princípio da integral reparação está conceitual e temporalmente deslocada com relação às comuns discussões acerca do dever de reparar.

<sup>101</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. **Civilistica.com**, a. 7, n. 1, 2018.

<sup>102</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. **Civilistica.com**, a. 7, n. 1, 2018.

<sup>103</sup> SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. **Princípio da reparação integral**: indenização no Código Civil. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 51-52.

O princípio geralmente estabelece diretrizes que guiarão uma decisão judicial, em maior ou menor grau, de encontro à reparação perseguida pelo sujeito que sofreu o dano. O princípio está ligado ao aspecto *material* do direito discutido.

Neste trabalho, propõe-se uma análise pela ótica do direito *formal*. O descompasso entre o prejuízo causado pelo ente público e a reparação recebida pelo prejudicado não está na possibilidade ou não de responsabilização do Estado, muito menos na quantificação da indenização pretendida.

Isso porque o agente é responsabilizado. Existe uma sentença judicial. Existe o trânsito em julgado. Existe uma adequação da indenização que é determinada pela autoridade judicial em atenção ao dano sofrido.

O problema se dá na *forma* de realização da indenização, a saber, na própria sistemática dos precatórios. Em uma linguagem simples e clara, as condenações impostas à Fazenda Pública são aquilo que, no vocábulo popular, denomina-se de **sentença de parede**. Em outras palavras, uma decisão inexecutável, ou, ainda, sem qualquer possibilidade de previsão a respeito do seu cumprimento.

Os motivos para tanto já foram delineados nos tópicos anteriores: moratória constitucionalizada, as prerrogativas processuais da Fazenda, a inexistência de responsabilização do ente público pelo inadimplemento.

A integral reparação, como pretendida pela Constituição Federal, não se dá com o reconhecimento do direito material. Até repercutir algum efeito no mundo real, a sentença condenatória da Fazenda Pública é mera abstração.

A esse respeito, é necessário repisar o caso concreto citado alguns parágrafos acima, no qual as credoras contendem com o Município de Novo Hamburgo. Vejamos:

- Em **1991** o Município de Novo Hamburgo publicou o decreto n. 146/91, que deu origem à desapropriação indireta, possibilitando que famílias invadissem e tomassem posse das terras das credoras.
- Em **05.12.1997** foi julgada procedente a ação indenizatória proposta pelas credoras. Em 11.02.1999 o TJRS confirmou a sentença de origem.
- A Liquidação por Arbitramento foi autuada em **10.09.1999**.
- O laudo pericial foi juntado aos autos pelo perito em **10.06.2000**.
- Após manifestação das partes, o perito confirmou o laudo em **22.09.2000**.
- Em **26.05.2000**, foi juntada sentença homologatória confirmando o laudo que fixou o valor dos imóveis desapropriados em R\$ 1.666.160,00.
- A sentença foi publicada em 14.12.2000.
- Em 11.05.2001, o Município de Novo Hamburgo se manifestou nos autos requerendo a nulidade da citação, afirmando que sua advogada constituída não tinha poderes para representá-lo em juízo. O Magistrado, à época, denegou a tentativa de postergação intentada pelo município.
- Em 26.06.2001, o Ministério Público apresentou apelação requerendo a nulidade da liquidação da sentença, afirmando que deveria ter participado

do procedimento. Àquela época, já era firme o entendimento não era necessária a participação do MP, em razão do cunho meramente patrimonial deste tipo de ação:

“DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - MINISTÉRIO PÚBLICO - INTERVENÇÃO - OBRIGATORIEDADE. **Não se pode confundir interesse da Fazenda Pública com interesse público. Interesse público é o interesse geral da sociedade, concernente a todos e não só ao Estado. Na desapropriação indireta inexistente interesse público que justifique a intervenção do "Parquet"**. Recurso provido. (STJ - REsp: 167894 SP 1998/0019697-8, Relator: Ministro GARCIA VIEIRA, Data de Julgamento: 04/06/1998, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 24/08/1998 p. 25)” (grifo acrescido)

- A apelação proposta pelo MP foi julgada procedente. Como consequência, o processo foi anulado a partir do laudo pericial, e o município de Novo Hamburgo pode impugnar os cálculos novamente.
- Em 24.10.2004, foi juntado o segundo laudo pericial, apontando como valor final da indenização o montante de R\$ 2.770.519,41.
- Entre manifestações do município de Novo Hamburgo, o Ministério Público requereu a anulação deste segundo laudo. Às fls. 642/646, foi declarada a nulidade.
- Em 15.11.2006, foi juntado o terceiro laudo, que apontava como valor justo das terras desapropriadas o montante de R\$ 2.712.445,85.
- À fl. 904, o município de Novo Hamburgo concordou com o terceiro laudo, afirmando que estaria em consonância com a decisão de mérito da ação indenizatória.
- Às fls. 921-923, o MP requereu 60 dias de prazo para avaliação deste terceiro laudo.
- Em 15.09.2008, o perito juntou laudo complementar, atualizando o valor da indenização, visto que já haviam se passado quase dois anos desde a apresentação em 2006.
- Com a juntada deste laudo complementar, o MP questionou a incidência de juros moratórios em 12% ao ano ao invés de 6%. Isso porque, no que pese a sentença da ação indenizatória ter referido 6%, o Código Civil de 2002 alterou a matéria dos juros.
- De qualquer forma, tanto o município quanto o MP e as credoras concordaram que os juros deveriam ser aqueles consignados em sentença, de 6%.
- Em 20.08.2009, sobreveio nova sentença de mérito, que, para espanto das partes, aplicou índices de correção monetária, de juros moratórios e de juros remuneratórios diferentes daqueles apontados na sentença da ação indenizatória.
- O município de Novo Hamburgo interpôs agravo de instrumento, pugnano pela utilização de critérios distintos daqueles consignados pela sentença de 20.08.2009. Na verdade, os critérios requeridos pelo município eram também distintos daqueles contidos na ação indenizatória, transitada em julgado em 1999. A decisão do agravo de instrumento datada de 14.12.2009 determinou que o cálculo de liquidação deveria se ater à coisa julgada.
- Em 11.02.2011 o município de Novo Hamburgo apresentou novo cálculo, **com critérios distintos daqueles determinados na sentença de 1999 e na decisão do agravo de instrumento de 14.12.2009.**
- Em 10.10.2011 foi juntado o quarto laudo pericial. A dívida, àquele momento, chegava à quantia de R\$ 26.473.085,88.
- Em 15.05.2012 o Ministério Público concordou com o quarto laudo apresentado.
- Em 01.10.2012, o Magistrado homologou o cálculo apresentado pelo município em 11.02.2011. Esse mesmo cálculo estava em desacordo com a sentença indenizatória transitada em julgado, e desafiava todos os recursos recentes que já haviam tratado da matéria. Insta referir que este

cálculo homologado **não era** o mesmo cálculo em que o MP apresentou concordância.

- As credoras impugnaram o cálculo homologado pelo juízo, e os desembargadores, pela segunda vez, deram procedência ao recurso para determinar o óbvio: a liquidação de sentença deve se ater aos critérios estabelecidos na sentença da ação indenizatória transitada em julgado em 1999.
- No seguimento, o município de Novo Hamburgo protocolou manifestação tentando induzir o juízo ao erro, afirmando que concordava com o cálculo de folha 1.511. Ocorre que o cálculo correto, que foi reiterado pelos Desembargadores do TJRS era aquele de folhas 1.498/1.502. O município tentou, objetivamente, utilizar da confusão processual para pagar um valor menor do que o devido. Apesar de poder ser considerado como ato atentatório à justiça, não houve punição.
- Em 14.09.2016, a então Juíza titular afirmou, mais uma vez, que o laudo homologado seria aquele de fls. 1.498/1.502.
- Em 19.01.2017, o município de Novo Hamburgo impugnou o despacho supracitado, tentando, mais uma vez, rediscutir a matéria já preclusa.
- Até a data de 20.08.2023, não houve a expedição do precatório para pagamento das credoras.<sup>104</sup>

O princípio da integral reparação, como se pode notar, é suprimido pela marcha processual, mais especificamente pela possibilidade de a Fazenda Pública utilizar suas prerrogativas processuais para atrasar o andamento do processo.

Não há observância ao dispositivo federal que determina a prévia indenização para os casos de desapropriação (CF/88, art. 5º, XXIV), e não há previsão para o pagamento dessa indenização, pois a própria Constituição Federal permite o “calote” por parte do executivo.

Além da possibilidade de prolongar indefinidamente o pagamento da dívida, a Constituição Federal permitiu também o pagamento dos precatórios de forma antecipada, se o credor, todavia, renunciar a até 40% do seu crédito.

No caso relatado acima, passaram-se 32 anos desde o decreto de desapropriação. Ainda não expedido o precatório, as credoras terão de aguardar, possivelmente, até 2029, que é o prazo limite estabelecido pelas Emendas Constitucionais 113 e 114 para o pagamento das dívidas da União, Estados e Municípios. Pode ocorrer a edição de nova Emenda, o que, na verdade, não causaria espanto a ninguém.

Como solução, as credoras podem aceitar o deságio de 40% e receber seus valores de forma antecipada.

---

<sup>104</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Liquidação por Arbitramento n. 5011370-71.2020.8.21.0019. Autores: Nestor Henrique Vanelli e outros. Réu: Município de Novo Hamburgo. (Processo ajuizado em 10 set. 1999 e pendente de julgamento.)

Outra solução, que foi parcialmente acolhida pelas credoras durante esses 32 anos de luta, é a venda do direito creditório como forma de antecipar o recebimento.

Essa prática remonta à década de 90, momento em que investidores já previam a possibilidade de utilização de precatórios para a compensação de dívidas tributárias ou não. Em síntese, os investidores compram do credor originário o precatório com deságio que varia de 60% a 80%.<sup>105</sup> Os motivos são diversos e não cabem neste tópico.

Para a análise pela ótica do princípio da integral reparação, o que importa aqui é que o credor originário de um precatório Federal, Estadual ou Municipal tem três possibilidades distintas: (i) aguardar indefinidamente pelo pagamento integral; (ii) formular um acordo com o ente devedor, para pagamento em até um ano, com 40% de desconto; (iii) vender seu precatório para alguma empresa intermediadora, podendo receber, normalmente, até 40% do valor, porém em poucos dias após a assinatura.

Poderiam ser apontados outros princípios que concorrem com o da integral reparação, como o princípio da dignidade da pessoa humana, do respeito à coisa julgada, da duração razoável do processo. Não faltariam fundamentos para demonstrar que a **inexiste** integral reparação quando se fala em indenização a ser paga pelo Estado.

Não há como mensurar o que as credoras poderiam ter feito com a indenização, caso adequadamente paga pouco tempo após o trânsito em julgado da ação indenizatória. Não há como mensurar o que as credoras poderiam ter feito com seus terrenos, caso não houvessem sido desapropriados pelo município de Novo Hamburgo.

Há como se chegar a uma conclusão objetiva, todavia, de que o credor, principalmente aquele dos Estados e Municípios, não tem seus direitos constitucionais resguardados.

---

<sup>105</sup> ALMEIDA, Cris. Investimento em precatórios tem tudo para se tornar o 'novo Tesouro Direto' com altas taxas. **Valor Investe**, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/noticia/2022/06/20/investimento-em-precatorios-tem-tudo-para-se-tornar-o-novo-tesouro-direto-com-altas-taxas.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2023.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão, como se pôde notar de sua construção, partiu de uma premissa já validada pela experiência prática. A Fazenda Pública, principalmente os Estados e Municípios, há anos utiliza de subterfúgios para não adimplir com as condenações judiciais transitadas em julgado.

A análise da gênese dos precatórios, das transformações ocorridas na Constituição Federal, do controle de constitucionalidade conferido ao STF, das prerrogativas da Fazenda Pública, das leis de responsabilidade fiscal e improbidade administrativa, bem como o estudo do caso concreto pela ótica do princípio da integral reparação foram imprescindíveis para validar a tese de que o tratamento que é dado pelo Executivo à dívida pública carece de seriedade.

No caso concreto estudado neste trabalho, qual seja, aquele que tramita junto à 4ª Vara Cível de Novo Hamburgo, foi posta à prova a tese de que o Executivo, em razão da natureza dos cargos eletivos, tem demasiados incentivos para não adimplir as despesas provenientes de ações judiciais transitadas em julgado.

Surpreendentemente, a própria Ministra Cármen Lúcia, no trecho do julgado colacionado algumas páginas acima, afirma ter ouvido de chefes do Executivo Estadual e Municipal que a conta a ser paga pelas desapropriações, em razão do tempo necessário à conclusão da ação, ficaria para os próximos governos. Esse pensamento simplório vai de encontro (e não podia ser diferente) com a medíocre (e predominante) visão a respeito da coisa pública. Busca-se o enriquecimento pessoal, e os recursos públicos não são utilizados com base em critérios de eficiência e cumprimento da função social, senão como meio de se alcançar uma reeleição para um cargo eletivo qualquer.

Mesmo que distanciado do objeto específico deste trabalho, é interessante refletir acerca do trecho do livro de ficção científica intitulado “O restaurante no Fim do Universo”, de Douglas Adams:

O principal problema – um dos principais problemas, pois são muitos -, um dos principais problemas em governar pessoas, está em quem você escolhe para fazê-lo.

Ou melhor, em quem consegue fazer com que as pessoas deixem que ele faça isso com elas.

Resumindo: é um fato bem conhecido que todos os que querem governar as outras pessoas são, por isso mesmo, os menos indicados para isso.

Resumindo o resumo: qualquer pessoa capaz de se tornar presidente não deveria, em hipótese alguma, ter permissão para exercer o cargo.<sup>106</sup>

Em complemento, cabe citar parte do voto do Ministro Marco Aurélio, também no âmbito de julgamento cautelar da ADI 2.356:

Em 1988, tivemos a primeira moratória, que adveio de algo que se apontou, não sob o ângulo ortodoxo, mas como poder constituinte originário. Pensou-se que, com aquela moratória, a problemática do cumprimento das decisões judiciais pelo Estado (gênero) estaria, em definitivo, afastada do mundo jurídico. Ledo engano.

Em 2000, veio à balha mais uma moratória, elasticando-se inclusive o prazo para cumprimento das decisões judiciais - já que o inicial naquela redação de 1988 ficou em oito anos - e também avançando para apanhar, como ressaltado por Vossa Excelência, precatórios futuros, tendo em conta ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

(...)

Em se tratando do Estado, **a pretexto de afastar-se justamente o apadrinhamento, tem-se o famigerado precatório**. E então, o devedor - o Estado - conta com dezoito meses para liquidar o débito decorrente da sentença judicial preclusa na via da recorribilidade.

Mesmo diante desse contexto, a moratória de 1988 - cujo preceito do artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serviu a toda sorte de lançamento de títulos públicos, que seriam com finalidade específica, a toda sorte de desvios de conduta dos dirigentes -, surgiu essa nova disciplina para liquidação dos débitos, imposta goela abaixo, sem preservar-se a autonomia da vontade dos credores que contam com pronunciamento judicial precluso na via da recorribilidade, por vezes na via da ação de impugnação autônoma, a rescisória, impondo-se a espera de dez anos.<sup>107</sup>

As Emendas Constitucionais que se destinam a alongar o prazo para pagamento das condenações judiciais não findaram após a EC n. 30 de 2000, tal qual já antecipado pelo Ministro Ayres Britto no voto proferido em sede de julgamento da medida cautelar ainda no ano de 2004. Elas continuam surgindo, em espaço de tempo cada vez menor (vide EC n. 99 de 2017 e EC n. 109 de 2021).

Ainda que a maioria dos Ministros do STF demonstre grande preocupação com relação à matéria, a demora para o julgamento das ADIs acaba por esvaziar o próprio controle de constitucionalidade. Ora, se a Emenda que se pretende declarar inconstitucional prevê que as dívidas deverão ser pagas em 10 anos, de nada adianta julgar o pedido cautelar de inconstitucionalidade após já decorrido o prazo para pagamento.

<sup>106</sup> ADAMS, Douglas. **O restaurante do fim do universo** (O mochileiro das galáxias, livro 2). Rio de Janeiro: Arqueiro, 2007.

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 25 nov. 2010. DJE 07 dez. 2010. (grifamos)

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Improbidade administrativa, ao que tudo indica, não são aplicadas com a seriedade necessária a coibir a má gerência da coisa pública. Essa afirmativa é validada por todos os elementos deste trabalho: não estaríamos falando de dívidas judiciais atrasadas há 20 anos se, de fato, o Executivo fosse punido pela consciente escolha do inadimplemento.

Neste mesmo sentido, as recentes mudanças da Lei de Improbidade, mais especificamente com relação à extinção da forma culposa, tornam praticamente impossível a responsabilização do gestor público. É necessária a comprovação do **dolo específico**, sendo imprescindível a demonstração do fim ilícito almejado. Não são todos os dias, infelizmente, que os chefes de Executivo afirmam sem qualquer pudor, tal qual relatado pela Ministra Cármen Lúcia, que as desapropriações são interessantes, pois a conta só será recebida pelo governo em 10 a 12 anos.

As prerrogativas processuais da Fazenda Pública, conforme demonstrado pela reprodução parcial da petição do processo que tramita na cidade de Novo Hamburgo, também são utilizadas justamente para atingir o fim proposto pelos chefes de Executivo, qual seja, adiar o andamento processual e o pagamento das condenações judiciais. A Fazenda utiliza-se de prazos em dobro e da mais variada sorte de afirmativas genéricas, não passando despercebido que, muitas vezes, altera o seu entendimento, inclusive acerca de matérias preclusas, com o único fim de adiar, tanto quanto for possível, o pagamento da dívida.

Por fim, a análise da sistemática dos precatórios por meio do princípio da integral reparação revela que o prejudicado é, irremediavelmente, o cidadão comum brasileiro.

De um lado, o contribuinte sofre com altas cargas tributárias, seja no imposto de renda, seja sobre os bens de consumo. Por outro lado, vê o Estado Brasileiro dar “calote” na dívida pública a praticamente 35 anos, sob o argumento de que existe um “rombo” fiscal. Não existe crise, no entanto, para as “emendas de relator”, que no ano de 2023 já alcançam cerca de 9,85 bilhões de reais.<sup>108</sup>

As Emendas Constitucionais de 2021, apesar de criarem prazo para pagamento dos débitos da União, Estados, Municípios e DF, traziam algumas

---

<sup>108</sup> VERSÃO do orçamento secreto e repasse rápido favorecem aliados da gestão Lula. **Estadão**, 27 ago. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/08/27/versao-do-orcamento-secreto-e-repasse-rapido-favorecem-aliados-da-gestao-lula.htm>. Acesso em: 30 ago. 2023.

alternativas para a compensação de precatórios com ativos do Estado. A título exemplificativo, o credor poderia compensar tributos com o precatório, comprar imóveis públicos, adquirir participação societária em empresa estatal, ou até mesmo pagar pela outorga de serviços públicos.

De 2021 para cá, o mercado secundário de precatórios tem experimentado um crescimento vertiginoso. Muito além das pequenas empresas intermediadoras de negociações, gigantes do mercado financeiro têm adquirido cada vez mais precatórios. Inédita, porém, é a participação direta do BTG Pactual, fundada pelo ex-Ministro Paulo Guedes, que agora compra títulos de crédito judicial diretamente de pessoas físicas.<sup>109</sup>

O fundamento por trás deste crescente interesse reside nas alternativas já apontadas acima, nascidas das ECs promulgadas em 2021. Os fundos de investimento são instrumentos pelos quais os grandes grupos econômicos compram precatórios para, posteriormente, utilizar como moeda de troca para adquirir participação societária em empresa estatal, ou até mesmo pagar pela concessão de outorga de serviços públicos.

Conforme já apontado no tópico próprio do princípio da integral reparação, o mercado secundário de precatórios, apesar de ser alternativa para o credor que teria de ficar anos na fila, oferece um deságio muito grande para compra do título judicial. O titular originário do crédito acaba, quando muito, recebendo algo em torno de 20 a 40% do crédito negociado. Ainda que péssima, é uma opção para o credor que não pode esperar por 10, 20 ou 30 anos.

Recentes movimentos do governo Federal apontam, todavia, para a intenção de frear esse movimento de compra de títulos judiciais para uso como “moeda de troca”.<sup>110</sup>

A situação parece se encaixar no provérbio popular: “Se parece com um pato, nada como um pato e grasna como um pato, então provavelmente é um pato.” Em pouco tempo, o STF provavelmente terá uma nova Emenda para julgar inconstitucional.

---

<sup>109</sup> BTG PACTUAL. **Precatórios BTG Pactual**. S.d. Disponível em: <https://www.btgpactual.com/precatorios>. Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>110</sup> TOMAZELLI, Idiana. Governo pretende fixar limite para aceitar precatório como moeda de troca. **Acessa.com**, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://www.acessa.com/economia/2023/08/167972-governo-pretende-fixar-limite-para-aceitar-precatorio-como-moeda-de-troca.html>. Acesso em: 30 ago. 2023.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. [e-book]

ADAMS, Douglas. **O restaurante do fim do universo** (O mochileiro das galáxias, livro 2). Rio de Janeiro: Arqueiro, 2007.

ALMEIDA, Cris. Investimento em precatórios tem tudo para se tornar o 'novo Tesouro Direto' com altas taxas. **Valor Investe**, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/noticia/2022/06/20/investimento-em-precatorios-tem-tudo-para-se-tornar-o-novo-tesouro-direto-com-altas-taxas.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2023.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

APRESENTAÇÃO de RPV diretamente pelo credor no RS é inconstitucional. **ConJur**, 03 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-03/apresentacao-rpv-diretamente-credor-inconstitucional>. Acesso em: 30 ago. 2023.

ARAÚJO, Amanda. Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Improbidade Administrativa. **Jus.com.br**, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67551/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BACHEGA, Gustavo. **Precatório na Prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. [e-book]

BARRETO JUNIOR, Edvaldo. A ratio decidendi no controle concentrado e o necessário diálogo constitucional. **Migalhas**, 17 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/371761/a-ratio-decidenti-no-controle-concentrado-e-o-dialogo-constitucional>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#adct](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm). Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 37, de 12 de junho de 2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm). Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 30 ago. 2023. (grifamos)

BRASIL. **Lei Complementar n. 151, de 5 de agosto de 2015**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp151.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp151.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.057, de 11 de setembro de 1920**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14057.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14057.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Nunes Marques. (Ação ajuizada em 28 nov. 2000 e pendente julgamento de mérito.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 14 mar. 2013. DJE 19 mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 14 mar. 2013. DJE 19 mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.679. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Roberto Barroso. (Ação ajuizada em 24 mar. 2017 e pendente julgamento de mérito.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.804. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. André Mendonça. (Ação ajuizada em 19 abr. 2021 e pendente de julgamento de mérito.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 865**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4864567&numeroProcesso=922144&classeProcesso=RE&numeroTema=865>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BTG PACTUAL. **Precatórios BTG Pactual**. S.d. Disponível em: <https://www.btgpactual.com/precatorios>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor. **Agência Câmara de Notícias**, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relator da PEC dos Precatórios defende proposta, mas críticos falam em calote. **Agência Câmara de Notícias**, 09 set. 2021.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/804431-relator-da-pec-dos-precatorios-defende-proposta-mas-criticos-falam-em-calote/>. Acesso em: 20 ago. 2023.

CASTRO, André Luís Porto. **Aspectos jurídicos e sociais do novo regime de pagamento de precatórios e novo regime fiscal instituído pelas Emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021**. 2022. 99f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/252452/001153619.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 ago. 2023.

CERA, Cristina Tritão. O Convento do Espírito Santo do Cartaxo. *In*: NÚCLEO DE INVESTIGAÇÃO ARQUEOLÓGICA. **Apontamentos de Arqueologia e Patrimônio**. Lisboa: Núcleo de Investigação Arqueológica, 2011. p. 55-72.  
**COLLECÇÃO das Leis da República dos Estados Unidos do Brazil de 1898**. v. 2. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 303, de 18 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em: 30 jun. 2023.

COSTA, Regina Helena. As prerrogativas e o interesse da Justiça. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (coord.). **Direito Processual Público: A Fazenda Pública em Juízo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, Matheus César Andrade. Desapropriação indireta: o que é, como funciona e quais as características. **Jus.com.br**, 06 maio 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97705/desapropriacao-indireta-o-que-e-como-funciona-e-quais-as-caracteristicas>. Acesso em: 30 ago. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.757, de 16 de novembro de 2015**. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.757.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Embargos Infringentes n. 70006180475. Embargante: Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem – DAER RS. Embargado: Antônio José Gonçalves. Relator: Des. Nelson Antônio Monteiro Pacheco. Porto Alegre, 13 jun. 2003. DJ 06 nov. 2003.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Liquidação por Arbitramento n. 5011370-71.2020.8.21.0019. Autores: Nestor

Henrique Vanelli e outros. Réu: Município de Novo Hamburgo. (Processo ajuizado em 10 set. 1999 e pendente de julgamento.)

FREITAS, Daniel Santos de. Extinção da forma culposa de improbidade administrativa é opção legislativa acertada. **ConJur**, 05 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-05/freitas-extincao-forma-culposa-improbidade-opcao-acertada>. Acesso em: 03 abr. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os princípios Constitucionais e o Código de Processo Civil**. São Paulo: José Bushatsky, 1975.

HARADA, Kiyoshi. Precatórios descumpridos e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Investidura**, 18 jun. 2011. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-administrativo/precatorios-descumpridos-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal**: a criação da lei de responsabilidade fiscal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1593.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1593.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

LRF. **Senado Notícias**, s.d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lrf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

MEDEIROS, Ana Louise Holanda de. **O tratamento diferenciado conferido à Fazenda Pública quando de sua atuação em juízo**. Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-tratamento-diferenciado-conferido-a-fazenda-publica-quando-de-sua-atuacao-em-juizo/1007007>. Acesso em: 20 ago. 2023.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. **Civilistica.com**, a. 7, n. 1, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. **Precatórios**: O Seu Novo Regime Jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. [e-book]

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NOVO, Benigno Núñez. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. **DireitoNet**, 11 mar. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 abr. 2023.

NUNES, Castro. **Da Fazenda Pública em Juízo**. 1. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1950.

PRADO-GARCIA, Plínio Gustavo. Considerações sobre o tema da modulação dos efeitos de decisões judiciais. **Migalhas**, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343270/consideracoes-sobre-a-modulacao-dos-efeitos-de-decisoes-judiciais>. Acesso em: 20 ago. 2023.

PRECATÓRIOS BRASIL. **Entenda a curiosa evolução histórica dos precatórios**. S.d. Disponível em: <https://blog.precatoriosbrasil.com/quando-surgiram-os-precatorios-no-brasil/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

RESENDE, Roberta. "Princípio da Reparação Integral - Indenização no Código Civil". **Migalhas**, 13 set. 2011. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/lauda-legal/141138/principio-da-reparacao-integral---indenizacao-no-codigo-civil>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. **Princípio da reparação integral: indenização no Código Civil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 51-52.

SCAFF, Fernando Facury. O Conselho de Riscos Fiscais Judiciais, a dívida pública e os precatórios. **ConJur**, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-14/contas-vista-conselho-riscos-fiscais-judiciais-divida-publica-precatorios>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; ADÃO, Sandro Brandi; GOMES, Leonardo Rufino de Oliveira; DAMBROS, Cristiano Dressler; CAMPOS, Rogério. **Novo Código de Processo Civil Comentado na Prática da Fazenda Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. [e-book]

STF confirma constitucionalidade de teto municipal para requisição de pequeno valor. **ConJur**, 18 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-18/stf-confirma-teto-municipal-requisicao-pequeno-valor>. Acesso em: 30 ago. 2023.

TOMAZELLI, Idiana. Governo pretende fixar limite para aceitar precatório como moeda de troca. **Acessa.com**, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://www.acessa.com/economia/2023/08/167972-governo-pretende-fixar-limite-para-aceitar-precatorio-como-moeda-de-troca.html>. Acesso em: 30 ago. 2023.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 84, p. 147-169, abr./jun. 2022. p. 167.

U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Treasury Offset Program. **What is the Treasury Offset Program?** 2023. Disponível em: <https://fiscal.treasury.gov/top/how-top-works.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.

VELLAME, Daniel de Souza. Não Recepção/Revogação do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 pela Emenda Constitucional n. 109/2021. **Associação Nacional dos Procuradores Municipais**, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/nao-recepcao-revogacao-do-artigo-8-da-lei>

complementar-n-173-2020-pela-emenda-constitucional-n-109-2021. Acesso em: 30 jun. 2023.

VERSÃO do orçamento secreto e repasse rápido favorecem aliados da gestão Lula. **Estadão**, 27 ago. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/08/27/versao-do-orcamento-secreto-e-repasse-rapido-favorecem-aliados-da-gestao-lula.htm>. Acesso em: 30 ago. 2023.