



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**IMPACTOS DA PEC N. 23/2021**

**SÃO PAULO**

**2025**

**RAFAEL CAMPOS CZARNOBAY**

**IMPACTOS DA PEC N. 23/2021**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de  
Direito da Pontifícia Universidade  
Católica de São Paulo, como  
requisito parcial para obtenção  
do título de bacharel em Direito,  
sob orientação do Prof. Marcelo  
Buczek Bittar**

**SÃO PAULO**

**2025**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, irmãos, à minha avó e aos meus amigos e amigas, pelo amor incondicional, pelo apoio constante e pela compreensão em cada etapa desta jornada.

# **IMPACTOS DA PEC N. 23/2021**

<b>1) INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2) O SISTEMA DOS PRECATÓRIOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988</b>	<b>7</b>
2.1) CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DOS PRECATÓRIOS	7
2.2) EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	10
2.3) EXECUÇÃO PARA SATISFAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA	11
2.4) FAZENDA PÚBLICA E SUAS PRERROGATIVAS	13
<b>3)EMENDAS CONSTITUCIONAIS ANTERIORES DE GRANDE REPERCUSSÃO</b>	<b>16</b>
<b>4) AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (23/2021 E 46/2021)</b>	<b>21</b>
4.1) A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA PEC N. 23/2021	21
4.2) A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 113/2021	25
4.3) A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 114/2021	27
4.4) A TRAMITAÇÃO DAS PEC N. 23/2021 E N. 46/2021	29
<b>5) A ANÁLISE DAS AÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 4.425/DF e ADI Nº 4.357/DF)</b>	<b>31</b>
<b>6) A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113 E 114 DE 2021</b>	<b>38</b>
<b>7) CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>44</b>
<b>8) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>45</b>

## **1) INTRODUÇÃO**

Este estudo se propõe a acompanhar, em perspectiva histórica e crítica, como o sistema de precatórios foi sendo redesenhado no Brasil desde a Constituição de 1988. Não se trata apenas de listar mudanças de texto constitucional, o foco é entender o que essas mudanças significam no cotidiano para o Estado, que precisa organizar suas finanças, e para o credor, que espera ver cumprida uma decisão judicial definitiva. Nesse caminho, ganham relevo as Emendas Constitucionais 62/2009, 94/2016, 99/2017, 109/2021, 113/2021 e 114/2021, por alterarem parâmetros centrais do regime e afetarem o delicado balanço entre responsabilidade fiscal e efetividade da jurisdição.

A Constituição de 1988, ao disciplinar o tema no artigo 100, buscou garantir uma lógica clara de pagamento: respeito à ordem cronológica e impessoalidade administrativa. Com o tempo, porém, sucessivas reformas abriram exceções e criaram “regimes especiais” que, embora justificadas pela necessidade de acomodar limitações orçamentárias, terminaram por normalizar a postergação dos débitos. É nesse ponto que aparece a tensão de fundo: o dever estatal de cumprir o que foi decidido pelo Judiciário versus a narrativa de insuficiência de recursos para fazê-lo no ritmo originalmente previsto.

As alterações mais recentes, especialmente as ECs 113 e 114 de 2021, reaqueceram o debate constitucional. Parte de seus dispositivos foi lida como tentativa de reinstalar soluções já consideradas incompatíveis com a Constituição pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 4.357 e 4.425. Analisar criticamente essas emendas, portanto, é um modo de revelar um padrão: diante de pressões fiscais, tende-se a privilegiar o caixa público, com riscos à segurança jurídica dos credores e à autoridade da coisa julgada.

A pesquisa adota uma lente histórico-normativa, apoiada em doutrina e jurisprudência, para mostrar que os precatórios não são um problema apenas contábil. O tema envolve valores constitucionais, como separação de poderes, força obrigatória das decisões e dignidade do credor e toca a confiança da sociedade nas instituições. Em última

análise, respeitar a coisa julgada e assegurar previsibilidade no pagamento dos precatórios é parte do compromisso com o Estado Democrático de Direito.

## **2) O SISTEMA DOS PRECATÓRIOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Este capítulo abordará, inicialmente, uma breve retrospectiva histórica sobre a evolução dos precatórios na Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, seguindo-se de uma análise das características e especificidades presentes nos dispositivos constitucionais que tratam da sistemática dos precatórios.

### **2.1) CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DOS PRECATÓRIOS**

Antes de tudo, na Constituição Federal de 1988, foi preconizado no art. 100, o sistema dos precatórios. O referido artigo dispôs que:

**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.

A Constituição chegou a cogitar a dispensa de precatórios para créditos de natureza alimentar. Contudo, o Supremo Tribunal Federal não acolheu essa solução, a Súmula 655 fixou que tais créditos não se eximem do regime de precatórios, apenas gozam de prioridade frente aos demais.

À luz desse entendimento, o pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública segue o artigo 100 da Constituição de 1988, cuja redação foi modificada por sucessivas emendas constitucionais. Transcreve-se, a seguir, o texto atualmente vigente:

**Art. 100.** Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações

orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425) (...)<sup>1</sup>

Nessa perspectiva, convém realçar alguns elementos constitucionais que hoje estruturam o regime de precatórios. Entre eles, sobressai, como diretriz preservada desde 1988, a obrigatoriedade de observância da ordem cronológica dos pagamentos. Tal regra decorre do princípio da isonomia, pois impede preferências arbitrárias entre credores, seu descumprimento pode ensejar sequestro de verbas públicas e a responsabilização dos agentes que lhe derem causa, nos termos do § 6º do art. 100 da Constituição.

No que toca à atualização dos débitos após o trânsito em julgado, o sistema passou por mudanças relevantes. Antes, adotavam-se índices mensais de inflação, com as Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, de 2021, a atualização foi unificada pela taxa SELIC, abrangendo correção monetária e juros, de modo a conferir maior uniformidade ao cálculo dos valores devidos.

Outra especificidade é o regime das Requisições de Pequeno Valor (RPVs), mecanismo distinto dos precatórios, pois trata-se de requisições de pagamento decorrentes de decisão judicial, cujo teto pode ser fixado por cada ente federado. Na ausência de lei própria, aplicam-se os parâmetros do art. 87 do ADCT (introduzido pela EC nº 73/2002), que estabelecem quarenta salários mínimos para as Fazendas Estaduais e do Distrito Federal e trinta salários mínimos para as Fazendas Municipais.

Por fim, a EC nº 62/2009 inovou ao inserir o § 15 do art. 100, autorizando lei complementar a disciplinar aspectos do pagamento de precatórios. Essa abertura confere maior flexibilidade normativa ao tema, pois admite a aprovação de parcelamentos e ajustes mediante quórum inferior ao exigido para emenda constitucional, o que, na prática, facilita alterações unilaterais das condições de pagamento pelo Estado, ponto que alimenta o debate sobre o equilíbrio entre responsabilidade fiscal e efetividade da jurisdição.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Sob outro ângulo, merece destaque o prazo para inclusão dos precatórios na lei orçamentária. Conforme o § 5º do art. 100 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 114/2021, os precatórios devem ser inscritos até 2 de abril do exercício anterior ao pagamento, marco final que substituiu o antigo limite de 1º de julho. Como visto, o pagamento observa ordem cronológica estrita, critério que, na prática, se desdobra em faixas de prioridade, então a administração costuma organizar listas que distinguem precatórios “normais”, “preferenciais” e “altamente preferenciais”.

Os altamente preferenciais abrangem créditos de natureza alimentar cujos beneficiários sejam idosos, com mais de 60 anos de idade, ou portadores de doenças graves. Em regra, são valores decorrentes de salários, proventos, pensões, benefícios previdenciários e indenizações. Para enquadramento nessa faixa, admite-se o fracionamento do crédito, e o montante prioritário pode ultrapassar o triplo do teto das RPVs.

Já os preferenciais referem-se a demais créditos alimentares, incluindo os de idosos ou doentes graves não contemplados na primeira faixa, tais como verbas trabalhistas, proventos, pensões, benefícios do INSS e indenizações por invalidez ou morte, dentre outros títulos de responsabilidade civil.

Por fim, cumpre registrar a assunção de débitos pela União, prevista no § 16 do art. 100 da CF, que autoriza o ente federal a assumir, diretamente, precatórios de Estados, do Distrito Federal e de Municípios, como mecanismo excepcional de saneamento e adimplemento.

A esse respeito, o jurista Leonardo Carneiro da Cunha aponta em sua obra que:

“A norma confere à União a possibilidade de escolher um débito específico para assumir, o que malfere a necessidade de obediência à ordem cronológica dos precatórios, desatendendo ao princípio da impessoalidade. Ora, sabe-se que a

impessoalidade inspira a exigência de obediência à ordem cronológica". (CUNHA, 2022, p. 64)

Essa previsão, em específico, permite que a União assuma as obrigações decorrentes de precatórios devidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, configurando uma forma de federalização das dívidas, assemelhando-se a um mecanismo de refinanciamento. Contudo, para que essa medida seja efetivamente implementada, é indispensável a edição de uma lei que reflita a manifestação da vontade política voltada à resolução desse passivo<sup>2</sup>.

## 2.2) EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Inicialmente, cumpre reconhecer que os litígios próprios da vida em sociedade somente recebem análise adequada e solução eficaz com a atuação do Poder Judiciário, à luz da Constituição, que assegura o acesso à justiça como direito fundamental (art. 5º, CF). Nesse cenário, o Estado desempenha duplo papel: é, ao mesmo tempo, garantidor da ordem jurídica e parte em inúmeras demandas.

Diante da inevitabilidade dos conflitos sociais, impõe-se a atuação de um terceiro imparcial em relação ao objeto e aos interesses em disputa. É nesse contexto que o Estado, por meio de seus órgãos jurisdicionais, exerce a função cognitiva, aprecia as alegações de fato e de direito trazidas pelas partes e, ao final, profere decisão judicial.

As decisões podem assumir natureza declaratória, constitutiva ou condenatória, conforme o conteúdo do provimento. Não raro, o reconhecimento do direito pressupõe a prática de medidas concretas para que a parte vencedora usufrua, de modo efetivo, do que foi declarado ou imposto. Assim, emerge a fase de execução, igualmente conduzida pelo Estado, voltada a dar efetividade ao comando jurisdicional.

---

<sup>2</sup> Portanto, a proposta da federalização da dívida de precatórios é factível, principalmente se feita aos poucos, mas dificilmente será aplicada. (G Faim F, Eurípedes. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.: No Direito Constitucional e no Direito Financeiro (pp. 79-80). Edição do Kindle).

Nessa linha, a tutela executiva visa à satisfação da obrigação devida, que pode ocorrer espontaneamente, quando o devedor cumpre voluntariamente, ou de modo coercitivo, quando o Estado impõe atos executivos para concretizar o cumprimento. Logo, a execução, portanto, caracteriza-se pela atuação do Estado-juiz no sentido de compelir o devedor ao adimplemento da obrigação reconhecida em juízo, reproduzindo por vias processuais aquilo que deveria ter sido realizado sem intervenção estatal.

## **2.3) EXECUÇÃO PARA SATISFAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA**

O Código de Processo Civil (CPC) disciplina a execução das obrigações de entregar coisa, de fazer ou não fazer e de pagar quantia certa. Desse modo, sua satisfação ocorre por meio do mecanismo processual da expropriação, que consiste na transferência de bens do devedor para o credor, até o limite necessário para a quitação do crédito.<sup>3</sup>

A responsabilização patrimonial surge quando há inadimplemento, tornando os bens do devedor passíveis de constrição judicial. Trata-se de um ato exclusivo do Estado, que se realiza mediante processo judicial, cabendo ao credor apenas a iniciativa de requerer a atuação jurisdicional.<sup>4</sup>

A expropriação configura expressão do poder de império do Estado-juiz sobre o patrimônio do executado, traduzindo a prevalência do interesse público na efetivação das decisões judiciais. Seu exercício, contudo, é instrumental e limitado, deve recair apenas sobre os bens estritamente necessários à satisfação do crédito, preservando-se, tanto quanto possível, a menor onerosidade ao devedor e as hipóteses legais de impenhorabilidade.

---

<sup>3</sup> ABELHA, Marcelo. Manual de execução civil. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

<sup>4</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. vol. III.50. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

O cumprimento definitivo de sentença que reconhece obrigação de pagar quantia certa encontra disciplina nos arts. 523 a 527 do CPC. Sua instauração exige impulso do credor (exequente), sendo vedada a execução de ofício (art. 513, § 1º, CPC). A execução forçada pressupõe a existência de título executivo, a judicial, quando decorrente de sentença condenatória (ou de outros pronunciamentos com força executiva), ou a extrajudicial, quando fundado em documentos públicos ou particulares a que a lei atribui eficácia executiva.

Quando a execução se funda em título judicial, aplicam-se as disposições relativas ao cumprimento de sentença, previstas entre os artigos 513 e 538 do CPC, sem necessidade de um novo processo. Nessa hipótese, a execução constitui apenas uma fase dentro da mesma relação processual, a ser requerida pelo exequente<sup>5</sup>. Por outro lado, se baseada em título extrajudicial, a execução deverá seguir por meio de processo autônomo, conforme os procedimentos definidos a partir do artigo 771 do CPC.

Com isso, percebe-se que a iniciativa do credor (exequente) decorre do dever de apresentar demonstrativo detalhado e atualizado do débito, o qual servirá de base para o adimplemento pelo devedor. Assim, inexistindo pagamento voluntário, o Judiciário poderá determinar a penhora de bens do executado, com vistas à futura expropriação.

Formulado o pedido executivo, o executado é intimado nos termos do art. 513, § 2º, e incisos, e § 4º, do CPC, abrindo-se-lhe prazo de quinze dias para pagamento, acrescido das custas eventualmente devidas (art. 523, caput, do CPC). Outrossim, o Código dispensa a intimação pessoal do devedor, bastando a notificação de seu advogado constituído, a intimação pessoal somente é exigida nas situações excepcionais previstas nos incisos II a IV do § 2º e no § 4º do art. 513.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> DIDIER JR., Fredie Curso de direito processual civil: execução / Fredie Didier |Jr., Leonardo Carneiro da Cunha, Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira. 7. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>6</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo código de processo civil comentado. 3 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

Além disso, é assegurado ao devedor o direito de quitar a dívida espontaneamente, antes mesmo de ser intimado para o pagamento no prazo de quinze dias. Uma vez efetuado o depósito, abre-se o prazo de cinco dias para manifestação do credor. Nesse sentido, caso o exequente não conteste o valor ou manifeste oposição apenas quanto a eventual quantia incontroversa, o juiz reconhecerá o cumprimento da obrigação, mas, se houver discordância em relação ao valor depositado, o magistrado poderá aplicar multa e honorários advocatícios no percentual de 10% sobre o montante remanescente, iniciando-se, então, o processo executivo.<sup>7</sup>

Transcorrido o prazo sem o pagamento voluntário, será expedido mandado de penhora e avaliação de bens do executado, com a finalidade de dar início aos atos de expropriação, conforme previsto no §3º do artigo 523 do CPC. Trata-se de um ato realizado por impulso oficial do juiz, então, prossegue-se com a penhora sobre os bens do devedor, que serão expropriados. Com isso, eventuais atos de disposição realizados pelo executado sobre esses bens se tornam ineficazes, assegurando o cumprimento da obrigação, ainda que de forma coercitiva.<sup>8</sup>

Todavia, esse procedimento não se aplica indistintamente a todos os que ocupam a posição de executado, uma vez que determinadas situações específicas exigem um rito de cobrança diferenciado. Portanto, é o que ocorre, por exemplo, nas execuções movidas contra a Fazenda Pública, cuja tramitação possui particularidades próprias que serão analisadas a seguir.

## 2.4) FAZENDA PÚBLICA E SUAS PRERROGATIVAS

Desse modo, quando há, no âmbito de um processo, a participação de uma pessoa jurídica de direito público como parte, entende-se, de forma geral, tratar-se da Fazenda

---

<sup>7</sup> ROCHA, Higo Pinheiro. PRECATÓRIOS: a (in)efetividade no cumprimento das decisões judiciais de pagamento de quantia em face da Fazenda Pública. 2021. 79 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, São Luís, 2021.

<sup>8</sup> ASSIS, Araken de. Manual da execução. 20. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018

Pública, a qual representa o Estado em juízo.<sup>9</sup> Nesse cenário, o termo "Fazenda Pública" pode ser compreendido sob duas perspectivas: uma ligada aos órgãos responsáveis pela administração financeira estatal, e outra relacionada à atuação de entidades da Administração Pública como partes processuais.<sup>10</sup>

Assim, a Fazenda Pública é constituída por entes públicos que detêm prerrogativas específicas, englobando as pessoas jurídicas de direito público interno, tanto da Administração direta quanto indireta.<sup>11</sup> Isso inclui os entes federativos, órgãos com capacidade processual própria, autarquias, fundações públicas, agências reguladoras, agências executivas, outras modalidades autárquicas, bem como empresas estatais que prestam serviços públicos.

Neste contexto, Carvalho Filho classifica e destaca o cabimento de um sistema especial de execução exclusivamente aos entes públicos:

"As Fazendas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais - todas retratando a Fazenda Pública - são representadas pelas pessoas jurídicas de direito público: os entes federativos, as autarquias e as fundações de direito público (estas de natureza autárquica). Pessoas administrativas de direito privado, por outro lado, não se incluem no sistema, sendo sujeitas à execução normal regida pela lei processual civil. A lei que lhes atribui o privilégio do sistema de precatórios tem a eiva da inconstitucionalidade." (CARVALHO FILHO, 2014, P. 1166)

No que se refere à Fazenda Pública ocupando a posição de devedora na execução, são conferidas prerrogativas específicas, como a impenhorabilidade e a inalienabilidade de seus bens. Nesse sentido, as garantias encontram fundamento na primazia do interesse público sobre o interesse privado, pois é vedada qualquer forma de penhora, constrição ou invasão judicial imediata sobre os bens públicos, os quais são classificados como de uso comum da coletividade.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 15. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

<sup>10</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias. Direito administrativo. 5. ed. São Paulo, 2017.

<sup>11</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>12</sup> PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura, PEIXOTO, Renata Cortez Vieira, Fazenda Pública e execução. Salvador: Juspodivm, 2017.

Dessa forma, comprehende-se que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 100, proíbe a penhora de bens públicos como forma de garantir o cumprimento de obrigação pecuniária imposta à Fazenda Pública. Trata-se de prerrogativa constitucional inafastável, que visa resguardar o patrimônio público, justificando, assim, a necessidade de um procedimento executivo específico para esses casos, dada a impossibilidade de constrição patrimonial como meio de satisfação do crédito.<sup>13</sup>

De modo análogo, as normas gerais de expropriação não se aplicam quando a Fazenda Pública figura como devedora em obrigação de pagar quantia certa. Nesses casos, vigora um regime especial, ancorado nos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, que impõe restrições e garantias sobre o patrimônio público e afasta o procedimento executivo comum.

No âmbito dessas prerrogativas, a EC nº 30/2000 conferiu nova disciplina ao art. 100 da Constituição, fixando que o pagamento de quantia certa pelos entes públicos somente pode ser exigido com base em sentença definitiva, vale dizer, após o trânsito em julgado. Com isso, não se admite execução provisória contra a Fazenda Pública para fins de satisfação do crédito.

Excepcionalmente, contudo, admite-se a execução provisória do “incontroverso”, com expedição de precatório ou RPV, antes do trânsito em julgado, desde que inexistente impugnação da Fazenda quanto àquela parcela. Nessa hipótese, é possível requisitar o pagamento da parte reconhecida e não disputada do crédito.

Por fim, entre as prerrogativas típicas do rito contra a Fazenda, destaca-se a inaplicabilidade da multa de 10% por não pagamento voluntário prevista para o procedimento comum (art. 534, § 2º, CPC, que afasta o art. 523, §§ 1º e 2º). A restrição alcança apenas a penalidade pecuniária: permanecem devidos honorários advocatícios, observados os critérios do art. 85, § 3º, do CPC.

---

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Cumpre ressaltar, ainda, que as obrigações de fazer e de entregar coisa certa ou incerta não estão sujeitas às normas do procedimento especial aplicáveis à Fazenda Pública, devendo observar o rito comum do CPC. Por outro lado, no que se refere à execução para pagamento de quantia certa, essa deverá ser realizada por meio do sistema de precatórios ou pela Requisição de Pequeno Valor (RPV), sendo esta última permitida apenas quando o montante da obrigação não ultrapassar o limite de 60 (sessenta) salários mínimos. Ultrapassado esse valor, o pagamento deverá ocorrer exclusivamente por precatório.

### **3) EMENDAS CONSTITUCIONAIS ANTERIORES DE GRANDE REPERCUSSÃO**

Neste primeiro momento, a análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) é essencial para aferir a (in)constitucionalidade das Emendas Constitucionais nº 113 e 114, de 2021, que constituem o núcleo deste estudo. Isso porque pontos já reputados inconstitucionais nas ADIs foram reintroduzidos nas PECs que, ao final, deram origem às referidas emendas, reacendendo o debate sobre seus limites constitucionais.

A Emenda Constitucional nº 62/2009, conhecida como “Emenda do Calote”, instituiu regime especial para o pagamento de precatórios de responsabilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios. Seu conteúdo provocou amplo debate e críticas contundentes, diante de dispositivos percebidos como colidentes com preceitos da Constituição, o que motivou o ajuizamento de ADIs perante o Supremo Tribunal Federal.

No plano textual, a EC nº 62/2009 promoveu alterações no art. 100 da Constituição, com destaque para a inclusão dos §§ 15 e 16, que outorgam competência ao legislador infraconstitucional para, por lei complementar, instituir regime especial voltado ao

pagamento de precatórios antigos e não quitados no prazo legal. Transcrevem-se, a seguir, os dispositivos pertinentes (para análise crítica subsequente):

**Art. 100.** Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

**§ 15.** Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

**§ 16.** A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

Além das alterações no art. 100, a EC nº 62/2009 inseriu o art. 97 no ADCT, com a finalidade de disciplinar provisoriamente o regime especial de pagamento dos precatórios vencidos, enquanto não sobrevenha a respectiva lei complementar.

Outra inovação da emenda foi a compensação obrigatória entre valores de precatórios e débitos tributários dos credores, autorizou-se o abatimento dos tributos devidos pelos titulares do crédito nos montantes a serem pagos pelo ente público devedor. No mesmo movimento, a EC nº 62/2009 alterou o critério de atualização dos precatórios, determinando a aplicação do índice de rendimento da caderneta de poupança (TR), acrescido de 6% ao ano a título de juros moratórios.

No que tange ao parcelamento, o regime especial permitiu que as dívidas de precatórios, vencidas e vincendas, fossem quitadas em até 15 anos. Para tanto, o pagamento seria feito em cotas anuais, com a obrigação de depósitos mensais em conta específica, no valor correspondente a 1/12 do montante calculado sobre a receita corrente líquida do ente federativo, em percentual variável entre 1% e 2%.

Por fim, a emenda admitiu modalidades alternativas de adimplemento, inclusive a celebração de acordos diretos entre entes devedores e credores, como via complementar ao regime tradicional de pagamento.<sup>14</sup>

Nesse panorama, dentre as mudanças introduzidas pela EC nº 94/2016, destaca-se o advento da EC nº 99/2017, que revisitou e ajustou disposições anteriormente estabelecidas. Em linhas gerais, o propósito central voltou a ser a ampliação do prazo conferido a Estados, Municípios e ao Distrito Federal para a quitação dos precatórios em atraso.

Com a nova emenda, previu-se que os entes federativos, por legislação própria, deveriam regulamentar o regime especial a partir de 1º de janeiro de 2018, em 120 dias. Nesse contexto, os entes em mora com precatórios vencidos ficaram obrigados a quitá-los até 31 de dezembro de 2024. Antes da faculdade de regulamentação local, a quitação podia ocorrer mediante compensação com créditos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015.

A EC nº 99/2017 também alterou o índice de correção monetária aplicável aos precatórios e ampliou o uso de valores judicialmente depositados para sua quitação, entre outras modificações relevantes.

No exame das ADIs nº 4.357 e 4.425, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do § 15 do art. 100 da CF e do art. 97 do ADCT, entre outros dispositivos, por entender que o regime especial da EC nº 62/2009 contrariava princípios estruturantes, Estado Democrático de Direito, livre acesso à justiça, devido processo legal, coisa julgada e razoável duração do processo. Na mesma linha argumentativa, o Tribunal reputou constitucionais dispositivos da EC nº 94/2016.

---

<sup>14</sup> Vide Emenda Constitucional 62, de 9 de dezembro de 2009

À vista desse cenário, comprehende-se que as emendas examinadas e, sobretudo, as ADIs 4.357 e 4.425, constituem marco interpretativo indispensável para a crítica às ECs nº 113 e nº 114/2021, objeto central deste trabalho, na medida em que revelam a reincidência de soluções normativas já problematizadas sob o prisma constitucional e seus efeitos sobre a efetividade da jurisdição e a segurança jurídica dos credores.

"A ratio decidendi do julgamento proferido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425 serve para se reconhecer também a inconstitucionalidade do regime especial instituído pela Emenda Constitucional 94/2016 e posteriormente alterado pelas Emendas Constitucionais 99/2017 e 109/2021. É por isso que se afigura inconstitucional o regime especial para pagamento de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios".  
(CUNHA, 2022, p. 76)

Nessa direção, uma das mudanças mais relevantes introduzidas por essa emenda foi a fixação de um limite para o pagamento de precatórios com base na ordem cronológica, bem como a autorização para o fracionamento desses valores, conforme disposto no § 2º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 102. Enquanto viger o regime especial previsto nesta Emenda Constitucional, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos.

§ 2º Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as preferências relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência serão atendidas até o valor equivalente ao quíntuplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, admitido o fracionamento para essa finalidade, e o restante será pago em ordem cronológica de apresentação do precatório.

Essa mesma regra foi mantida, de forma transitória e específica, na Emenda Constitucional nº 109. De acordo com o novo dispositivo, os precatórios referentes a créditos de natureza alimentar, devidos a idosos, pessoas com deficiência e portadores de doenças graves, deveriam ser pagos até o limite de cinco vezes o valor definido para as Requisições de Pequeno Valor (RPVs), sendo permitido o parcelamento do valor excedente, que passaria a ser quitado segundo a ordem cronológica dos demais créditos alimentares.<sup>15</sup>

Nessa linha, a Emenda Constitucional nº 109/2021 prorrogou o prazo para que Estados, Distrito Federal e Municípios quitassem seus precatórios no âmbito do regime especial então vigente, fixando que os débitos em atraso em 25 de março de 2015 deveriam ser pagos até 31 de dezembro de 2029.

Cumpre salientar que a União foi expressamente excluída desse regime, de modo que a obrigação ficou restrita aos entes subnacionais. Assim, Estados, DF e Municípios passaram a responder pelo pagamento de seus precatórios vencidos e vincendos, com atualização monetária pelo IPCA-E à época, e depósitos mensais em conta especial vinculada ao Tribunal de Justiça de origem da dívida, calculados como percentual da receita corrente líquida de cada ente.

Como Leonardo Carneiro da Cunha elucida em sua obra:

Assim, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios(...) devem saldar seus débitos vencidos, atualizados pelo IPCA-E, mediante depósitos mensais em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para o pagamento de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data entrada em vigor do regime especial, tudo conforme o plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local (CUNHA, 2022, p. 73-74).

---

<sup>15</sup> Essa é uma preferência específica e transitória. É específica apenas para os casos de regime especial de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E é transitória, pois só vigora durante o regime especial. (Cunha, Leonardo Carneiro da. Precatórios - Atual Regime Jurídico, p. 75)

A emenda em questão também instituiu, durante sua vigência, restrições à desapropriação, ao dispor no art. 103, parágrafo único, do ADCT que ficava vedada a realização de desapropriações, salvo aquelas destinadas a fins públicos, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que apresentassem estoques de precatórios pendentes superiores a 70% de suas receitas correntes líquidas. Ademais, a emenda vedou o sequestro de verbas públicas enquanto os entes estivessem submetidos ao regime especial e adimplentes com os depósitos mensais exigidos.

À luz dessas prorrogações e condicionamentos, evidencia-se, mais uma vez, a tendência de postergar o adimplemento dos precatórios por parte de Estados, DF e Municípios, fomentando a formação de uma dinâmica cumulativa, uma “bola de neve” das dívidas, fenômeno que compromete a efetividade da jurisdição e a segurança jurídica dos credores.

## **4) AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (23/2021 E 46/2021)**

Neste capítulo, será realizada uma análise da exposição de motivos das propostas de emenda constitucional, examinando os aspectos favoráveis e desfavoráveis das PECs nº 23/2021 e nº 46/2021, a fim de dar início à pesquisa exploratória que constitui o objetivo deste estudo.

### **4.1) A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA PEC N. 23/2021**

Como em qualquer processo legislativo, cumpre explicitar os motivos determinantes da proposta de emenda. Nesse quadro, a PEC nº 23/2021 buscou abrir espaço fiscal no Teto de Gastos para viabilizar o financiamento do programa social que viria a se tornar o Auxílio Brasil (instituído pela MP nº 1.061, de 9 de agosto de 2021). Para tanto, previu-se a alteração do método de cálculo do teto e a instituição de um novo regime dos precatórios, com vistas a compatibilizar previsibilidade orçamentária e execução de políticas públicas

Com essa orientação, e para evitar um colapso financeiro e operacional do Estado diante do esvaziamento dos recursos discricionários pelo aumento das despesas decorrentes de condenações judiciais, propôs-se a alteração do texto constitucional com os seguintes objetivos:

- (i) impedir pagamentos de precatórios fora do rito tradicional, evitando que a parcela “superpreferencial” escape da previsibilidade orçamentária própria do procedimento regular;
- (ii) autorizar o depósito, total ou parcial, do valor do precatório à disposição do juízo da execução quando o credor for, simultaneamente, devedor da Fazenda Pública;
- (iii) estender essa possibilidade de depósito mesmo nos casos de cessão do precatório;
- (iv) estabelecer o parcelamento dos precatórios de maior vulto, quando o volume total de pagamentos superar determinado percentual da RCL da União;
- (v) admitir o encontro de contas entre valores de precatórios devidos e créditos fazendários;
- (vi) atualizar o foro nacional, preservando-o apenas para demandas coletivas.

Segundo a justificativa, a abertura de espaço fiscal permitiria ampliar o alcance do programa social que se converteu no Auxílio Brasil, elevar o valor do benefício e torná-lo permanente, superando a lógica de um auxílio meramente emergencial Nessa linha, o Senado sustentou que a medida atenuaria as dificuldades financeiras de amplo contingente populacional, com efeitos positivos na redução da desigualdade de renda, problema persistente no país [BEZERRA, 2021, p. 320].

O objetivo central era atingir 17 milhões de famílias, em vez das 14,6 milhões inicialmente contempladas, eliminando a fila do Cadastro Único. Considerando que o Bolsa Família possuía tíquete médio de R\$186,68, e o Auxílio Brasil já apresentava média de R\$224,41, a criação de maior espaço fiscal viabilizaria elevar significativamente o benefício e fixar um piso de R\$400 por família.

A exposição de motivos das PECs 113 e 114 ainda enfatizou a necessidade de evitar o colapso da máquina pública em razão do esgotamento quase total das verbas discricionárias pelo pagamento de precatórios. Reconheceu-se, contudo, que uma das pautas mais controversas dizia respeito ao endividamento público, os defensores argumentaram que o aumento da dívida seria pouco expressivo, com maior impacto concentrado nos dois primeiros anos subsequentes à promulgação da emenda.

De acordo com dados apresentados no Parecer elaborado por Fernando Bezerra Coelho durante a tramitação da PEC 23/2021 no Congresso Nacional, a dívida pública projetada passaria de 80,8% para 81% do PIB em 2021, diferença considerada irrigária.<sup>16</sup> Esse acréscimo mínimo, segundo o parecer, manteria a confiança do mercado e afastaria o risco de um descontrole na dívida pública.<sup>17</sup>

O argumento ainda, afirmava que caso a PEC não fosse aprovada, e não fosse imposto um limite nos gastos com os precatórios, as despesas comprometem as políticas sociais e chegariam no valor estimado de R\$ 89,1 bilhões no ano de 2022, correspondendo a 0,95% da projeção do PIB realizada para o ano, havendo um aumento de 60,2% no concernente ao total dos precatórios pagos no ano de 2021, correspondente ao valor de R\$ 55,6 bilhões e 78,7% do valor pago nos precatórios do ano de 2020, correspondente ao valor de R\$ 49,9 bilhões.<sup>18</sup>

Além disso, a principal resistência à PEC nº 23/2021 residiu na falta de definição clara quanto ao destino do excedente gerado pela ampliação do espaço fiscal vinculado ao Auxílio Brasil. Em outras palavras, não se especificava de forma transparente como seriam aplicados os recursos após a quitação do benefício, abrindo margem a uso desordenado, e potencialmente arbitrário, de valores que, em princípio, deveriam priorizar o pagamento das dívidas de precatórios.

---

<sup>16</sup> TESOURO.GOV.BR. Relatório de Projeções da Dívida Pública. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:38868](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:38868). Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>17</sup> SENADO FEDERAL. PARECER Nº , DE 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg/getter/documento?dm=9042708&ts=1638371413303&disposition=inline>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>18</sup> BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021. Altera os art. 100, art. 109, art. 160, art. 166 e art. 167 da Constituição e acrescenta os art. 80-A e art. 101-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em:<https://bit.ly/3Lih cwd>. Acesso em: 26 mar. 2022.

A proposta também contemplou a mudança do critério de atualização dos precatórios, que deixaria de observar índices mensais de inflação para adotar a taxa SELIC. Sobre esse ponto, o Senador Fernando Bezerra Coelho, no Parecer nº XX/2021, assentou que:

*“é compreensível que a correção do limite total de gastos primários acompanhe o mesmo período de referência utilizado para a correção das despesas primárias associadas ao salário mínimo, como os benefícios previdenciários, o abono salarial e os benefícios assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993)”*

Cumpre lembrar que, quanto ao índice de correção monetária, o Tema 810 do STF firmou a inconstitucionalidade da TR por não refletir a inflação real, em violação ao direito de propriedade dos credores públicos. Na mesma oportunidade, fixou-se o IPCA-E como índice adequado para a atualização dos débitos da Fazenda Pública, com efeitos retroativos à entrada em vigor da Lei nº 11.960/2009. Posteriormente, no plano constitucional, as ECs nº 113 e 114/2021 uniformizaram a atualização dos precatórios pela SELIC, deslocando o parâmetro infraconstitucional então consolidado.<sup>19</sup>

Nesse cenário, buscando conciliar os pontos de divergência entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, surgiu a Proposta de Emenda Constitucional nº 46/2021, considerada a segunda parte da chamada PEC dos Precatórios. Essa proposta foi promulgada em 16 de dezembro de 2021, originando a Emenda Constitucional 114/2021, que incorporou parte do texto da PEC 23/2021, especialmente os trechos que haviam gerado controvérsias e polêmicas, como o limite para pagamento dos precatórios, a destinação dos recursos economizados para a Seguridade Social e programas sociais, como o Auxílio Brasil.

---

<sup>19</sup> <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciarepercussao/tema.asp?num=810>

## **4.2) A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 113/2021**

A Emenda Constitucional nº 113/2021, aprovada após intensos debates, controvérsias e sucessivas emendas, foi promulgada em 8 de dezembro de 2021. Sua redação final alterou os arts. 100, §§ 9º, 11, 14, 21 e 22; 160, § 2º; e 167, caput, III e § 3º, da Constituição Federal, além dos arts. 101, § 5º; 107, § 1º, II, §§ 12, 13 e 14; 115; 116; e 117, I, II, III e § 3º, do ADCT.

No mesmo movimento, a PEC nº 23/2021, convertida na EC 113/2021, redesenhou o cálculo do limite do teto de gastos, mecanismo do Novo Regime Fiscal que limita despesas primárias da União (educação, saúde, segurança, previdência, pessoal e assistência social e entre outras áreas), com vigência até 2036. Antes, o teto era corrigido pelo IPCA acumulado de julho a junho; com a emenda, passou-se a considerar o IPCA de janeiro a dezembro, incorporando a inflação do ano civil e a projeção para o período remanescente, a mudança impactou o art. 107 do ADCT, em especial o inciso II do § 1º, e incluiu os §§ 12 a 15.

Com essa alteração metodológica, estimou-se que o teto de 2022 comportaria ampliação orçamentária de R\$106,1 bilhões em relação ao cálculo anterior, dos quais R\$43,8 bilhões decorreriam da redução das despesas com precatórios.

Na sequência, instituiu-se limite aos recursos destinados ao pagamento de requisições de pequeno valor (RPVs) e precatórios até 2036, em sintonia com o término do Novo Regime Fiscal. Para isso, alterou-se o art. 107-A do ADCT, fixando que o teto específico para precatórios seria ancorado no valor de 2016, corrigido anualmente pelo IPCA, a exemplo do regime do teto de gastos.

Em seu núcleo, a proposta postergou o pagamento de parte dos precatórios, dívidas da União, Estados e Municípios oriundas de decisões transitadas em julgado. A justificativa central sustentou que, sem a fixação do limite, a dívida pública vinculada aos precatórios poderia crescer cerca de R\$1,2 trilhão até 2036, segundo projeções de inflação, afetando a sustentabilidade fiscal.

Além disso, a PEC nº 23/2021 alterou o prazo para a apresentação dos precatórios a serem incluídos no orçamento fiscal vigente. Então, passou-se a exigir que os precatórios fossem apresentados até 2 de abril, de modo que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLOA), cuja submissão ao Executivo deve ocorrer até 15 de abril, pudesse contemplar uma previsão mais precisa dos riscos fiscais e dos valores a serem quitados.

Assim, a PEC nº 23/2021 não apenas promoveu alterações na Constituição Federal, mas também trouxe mudanças significativas ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com a nova redação do art. 101, § 5º, ficou determinado que os empréstimos contratados pela União, Distrito Federal e Municípios, destinados ao pagamento de precatórios pelo regime especial, deveriam ser aplicados exclusivamente para a quitação dessas dívidas mediante acordo direto com os credores, sob regulamentação do Poder Executivo.

Além disso, a PEC 23/2021 buscou resguardar o pacto federativo, então, os §§ 21 e 22 do art. 100, em conjunto com o art. 160 da Constituição, passaram a permitir a realização de acordos para compensação de dívidas entre a União, os Estados e os Municípios, possibilitando a assunção dos valores devidos relativos aos precatórios. Essa medida surgiu como uma alternativa para reduzir o risco de inadimplemento por parte dos entes federativos e para equilibrar suas contas públicas. Assim, aprovou-se a possibilidade de amortização das dívidas entre os entes por meio dos precatórios que possuem reciprocamente, evitando o acúmulo de encargos não pagos e as retenções de valores pela União, que poderiam onerar gestões futuras.

Foi o aduzido pelo Senador relator em seu parecer que, argumentou da seguinte forma:

A proposta autoriza ainda os entes federativos a usarem os precatórios devidos a outro ente para amortizar suas dívidas com o mesmo ente nos contratos de refinanciamento de dívidas não tributárias; de prestação de

garantia; nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e nas dívidas decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos. Essa possibilidade não existe nas normas atuais. (BEZERRA, 2021)

Resumindo, a proposta tratou do parcelamento dos precatórios relacionados aos sistemas previdenciários e ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos municípios, vencidos até 31 de outubro de 2021, incluindo aqueles que já haviam sido objeto de parcelamento anterior. De forma excepcional, foi autorizada a possibilidade de pagamento dessas dívidas em até 240 meses, desde que houvesse previsão em lei municipal específica. Portanto, o argumento utilizado para sustentar tal medida foi a estimativa de que o valor total das dívidas previdenciárias dos municípios vinculados ao RGP poderia ser reduzido de R\$104 bilhões para R\$67,7 bilhões, sem considerar juros e multas, o que proporciona maior alívio financeiro às administrações municipais.

#### **4.3) A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 114/2021**

A Emenda Constitucional nº 114/2021, aprovada e promulgada em 16 de dezembro de 2021, promoveu alterações nos arts. 6º, 100, § 5º, e 203, VI, da Constituição Federal, bem como nos arts. 107-A e 118 do ADCT. Editada como complemento à EC nº 113/2021, a medida buscou dirimir divergências relacionadas aos precatórios e, simultaneamente, estabelecer limites ao seu pagamento. Também definiu a destinação dos recursos excedentes do novo regime, priorizando a Seguridade Social e programas de transferência de renda, a exemplo do Auxílio Brasil.

No plano operacional, a emenda instituiu parcelamento em três etapas para o pagamento de precatórios: 40% no primeiro ano, 30% no segundo e 30% no terceiro, ampliando o número de parcelas disponíveis ao Estado para quitação ao longo do período previsto.

Determinou-se, ainda, que tais precatórios não se submeteriam ao teto de gastos nem ao limite anual de pagamento, matérias já tratadas pela EC nº 113/2021. Outrossim, fixou-se a obrigatoriedade de aplicação dos recursos dos precatórios do FUNDEF conforme sua finalidade original, com destinação de 60% aos professores (ativos, aposentados e pensionistas) a título de abono, sem incorporação a vencimentos, proventos ou pensões.

Outra inovação relevante foi a antecipação do horizonte de quitação: se a PEC nº 23/2021 projetava pagamento até 2036, a nova emenda reduziu o limite para 2026. Prevê-se, ademais, que os precatórios passam a ser corrigidos pelo IPCA acumulado sobre os valores quitados no exercício anterior, com prioridade nos anos subsequentes àqueles não pagos em razão dos limites estabelecidos, respeitada a ordem cronológica definida na PEC nº 46/2021.

Quanto a descontos, facultou-se ao credor cujo precatório não foi incluído no orçamento receber o valor, em parcela única, com redução de 40%, mediante acordos de conciliação a serem quitados até o fim do ano seguinte. Nesse sentido, a PEC nº 46/2021 divulgou dados da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, segundo os quais as novas regras abriram espaço fiscal de R\$ 110 bilhões no orçamento de 2022, sendo R\$ 43,56 bilhões decorrentes da PEC nº 46/2021 e R\$ 67 bilhões da PEC nº 23/2021.

A aprovação da PEC nº 46/2021 mostrou-se necessária para completar a projeção de aumento do espaço fiscal. Desse total, R\$39,485 bilhões adviriam da imposição de limites ao pagamento de precatórios, enquanto R\$4,08 bilhões decorreriam do parcelamento dos precatórios fora desse limite. Ademais, a proposta também delimitou quais precatórios ficariam excluídos do teto de gastos e do limite anual de pagamento.

Com efeito, a PEC nº 46/2021 definiu que não se sujeitam ao limite anual nem ao teto:

- (a) os precatórios quitados com desconto de 40%;
- (b) os pagos por compensação de dívidas fiscais, por aquisição de imóveis públicos ou por entrega de ações societárias;

(c) os sujeitos a parcelamento automático quando o valor exceder em 15% a despesa orçamentária prevista;

(d) aqueles cuja atualização monetária ocorra dentro do mesmo exercício financeiro.

No tocante à prioridade de pagamento, a emenda estabeleceu uma ordem específica, conferindo primazia, primeiramente, aos precatórios de pequeno valor, até R\$ 66 mil, em seguida, aos precatórios de natureza alimentar (como salários, indenizações e benefícios previdenciários), limitados a três vezes o valor das RPVs e cujos titulares tivessem mais de 60 anos, fossem portadores de deficiência ou de doença grave. Posteriormente, aos demais precatórios alimentares até três vezes esse limite; depois, aos precatórios alimentares acima desse montante e, por fim, aos demais precatórios sem prioridade específica.

Outro aspecto de destaque da PEC nº 46/2021 foi a previsão de tornar o programa Auxílio Brasil definitivo, direcionando o espaço orçamentário de R\$15 bilhões, previsto para 2021, ao seu financiamento. Já para 2022, determinou-se que os recursos adicionais seriam destinados à ampliação e consolidação dos programas sociais, considerando o recálculo do teto de gastos de forma acumulada entre janeiro e dezembro.

Por fim, a PEC nº 46/2021 revogou a autorização para a venda de créditos relativos a dívidas com desconto, antes prevista pela PEC nº 23/2021, e estabeleceu novas regras para o refinanciamento das dívidas dos Estados com a União. Assim, aqueles que não cumpriram o prazo de 240 meses estipulado pela Lei Complementar nº 156/2016, ou que não aderiram às normas previstas na Lei Complementar nº 178/2021, passaram a poder quitar seus débitos no mesmo número de parcelas que restaram pendentes, observando as novas condições previstas.

#### **4.4) A TRAMITAÇÃO DAS PEC N. 23/2021 E N. 46/2021**

A Proposta de Emenda Constitucional nº 23/2021 foi apresentada ao plenário da Câmara dos Deputados em 26 de outubro de 2021, sendo submetida à deliberação e aprovada em primeiro turno com 312 votos favoráveis e 144 contrários, apenas quatro votos

acima do mínimo necessário para sua aprovação.<sup>20</sup> Posteriormente, no segundo turno, o texto foi aprovado sem modificações, obtendo 323 votos a favor e 172 contrários, sendo então encaminhado ao Senado Federal para apreciação.<sup>21</sup>

No Senado Federal, a proposta foi recebida em 10 de novembro de 2021, tendo como relator o senador Fernando Bezerra Coelho.<sup>22</sup> Em primeiro turno, a PEC foi aprovada em votação nominal com 64 votos favoráveis, 13 contrários e 2 abstenções. Nesse sentido, o artigo 107-A do ADCT, incluído pelo artigo 3º da proposta, também passou por votação específica, sendo aprovado com 57 votos a favor e 17 contra, enquanto isso, no segundo turno, a PEC foi novamente aprovada, recebendo 61 votos favoráveis, 10 contrários e 1 abstenção.

No que diz respeito à tramitação da PEC nº 46, que resultou na promulgação da Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, cabe destacar que ela foi apresentada para contemplar pontos pendentes da PEC nº 23 que não haviam sido aprovados anteriormente. A proposta chegou à Câmara em 8 de dezembro de 2021 e, no segundo turno, obteve 332 votos favoráveis, 141 contrários e 1 abstenção, totalizando 474 votos, o que possibilitou sua transformação em norma jurídica tanto na Mesa da Câmara quanto na do Senado Federal.

---

<sup>20</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 23/2021 Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293449>. Acesso em: 9 jan. 2023.

<sup>21</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova texto-base da PEC dos Precatórios Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/823353-camara-aprova-texto-base-da-pec-dos>

<sup>22</sup> SENADO. Votações da matéria PEC 23/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150731/votacoes>. Acesso em: 9 jan. 2023.

## **5) A ANÁLISE DAS AÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 4.425/DF e ADI Nº 4.357/DF)**

Antes de tudo, registre-se que a Emenda Constitucional nº 62, promulgada em 9 de dezembro de 2009, alterou o art. 100 da Constituição Federal e inseriu o art. 97 no ADCT, instituindo regime especial para a quitação dos precatórios devidos por Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a declaração de inconstitucionalidade de partes relevantes desse arranjo, nas ADIs 4.357 e 4.425, assume centralidade neste estudo porque diversos pontos então repelidos voltaram a aparecer, com roupagem normativa distinta, nas ECs 113/2021 e 114/2021. Impõe-se, portanto, demonstrar em que medida questões já apreciadas e decididas pelo STF foram reeditadas e novamente aprovadas nas reformas de 2021.

O regime especial da EC 62/2009 surgiu como resposta institucional ao histórico acúmulo de precatórios nos entes subnacionais; contudo, múltiplas alterações nele contidas colidiram com princípios constitucionais e regras do ordenamento. Ao apreciá-lo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivos por ofensa ao Estado de Direito, ao devido processo legal, ao acesso amplo e efetivo à Justiça e à razoável duração do processo. Por maioria, o Tribunal registrou que a modelagem adotada equivalia, na prática, a um “calote”, por destinar parcela reduzida da receita ao pagamento, submeter credores a leilões e acordos desvantajosos e violar os princípios da moralidade, impessoalidade e igualdade. Esse precedente fornece o parâmetro de controle para a crítica às ECs 113 e 114/2021, que retomam temas estruturais já problematizados pelo STF.<sup>23</sup>

Nesse sentido, a proposta previa que o novo regime de pagamento dos precatórios passasse a vigorar noventa dias após a publicação da emenda constitucional. No entanto, a EC 62/2009 não foi bem recebida no âmbito jurídico, sendo apelidada de “emenda do calote”, pois, ao incluir o art. 97 no ADCT, permitia o parcelamento unilateral das dívidas, deixando de efetuar os pagamentos devidos e contribuindo para a morosidade estatal. Dessa forma, diante das inovações trazidas pela emenda, o Supremo Tribunal Federal

---

<sup>23</sup> FILHO, 2017, p. 113, Eurípedes Gomes Faim . Precatórios na História.: De antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988. (Pecatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 2) (p. 1). Edição do Kindle.

declarou inconstitucional grande parte de seu conteúdo, por meio do julgamento das ADIs 4.425 e 4.357.

Assim, passando-se brevemente pela decisão proferida por parte do STF, foram consideradas inconstitucionais pelo tribunal o § 2º do art. 100 da Constituição Federal que em sua redação discorria:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: § 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais ***na data de expedição do precatório***, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

O dispositivo utilizou a expressão inadequada “na data de expedição do precatório”, a qual, conforme decidido pelo STF, violava o princípio da igualdade, por não contemplar como prioritários os créditos de credores que completassem 60 anos após a expedição. Por essa razão, os ministros firmaram o entendimento de que todos os credores que atinjam 60 anos enquanto aguardam o pagamento devem ser alcançados pela regra de prioridade, e não apenas aqueles que já tinham essa idade na expedição do requisitório.

No mesmo contexto, o STF declarou inconstitucionais os §§ 9º e 10 do art. 100 da CF, que autorizavam a compensação antecipada de débitos do credor com a Fazenda Pública, mediante retenção dos valores devidos em precatório. Entendeu-se que tal disciplina conferia vantagem excessiva ao Poder Público e violava o contraditório, a ampla defesa, a isonomia, a coisa julgada, o devido processo legal e a separação dos poderes.

Em linha com esse raciocínio, ao julgar a ADI 3.453 (2007), o STF declarou inconstitucional o art. 19 da Lei nº 11.033/2004, que previa mecanismo semelhante de

compensação para quitação de dívidas — solução já então repelida. Além de contrariar a orientação firmada naquela ADI, tal forma de compensação colidia com as Súmulas 70, 323 e 547 do STF.

Por fim, o § 12 do art. 100 da CF também foi reconhecido como constitucional. Sua redação dispunha que:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: § 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de **remuneração básica da caderneta de poupança**, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

O dispositivo empregava as expressões “índice de remuneração da caderneta de poupança” e “independente de sua natureza” e, segundo o julgamento do STF, o índice adotado para atualização monetária (TR) não refletia adequadamente a inflação, o que configurava violação ao direito de propriedade dos credores. Assim, a aplicação desse parâmetro aos requisitórios expedidos implicaria prejuízo aos titulares do crédito, na medida em que os valores seriam corrigidos por índices inferiores aos anteriormente utilizados.

Nesse sentido, destacam-se as observações dos Ministros Ayres Britto e Luiz Fux. Para Ayres Britto, a correção pela TR representa “indevida e intolerável constrição à eficácia da atividade jurisdicional, afrontando a garantia da coisa julgada e, por consequência, o princípio da separação dos Poderes”. Já o Ministro Luiz Fux acentuou que “deixar de atualizar valores pecuniários ou utilizar critérios manifestamente incapazes de captar o fenômeno inflacionário significa aniquilar o direito de propriedade em seu núcleo essencial”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> MOREIRA, 2021, p.141, Egon Bockmann; Gruppenmacher, Betina Treiger; Kanayama, Rodrigo Luís. Precatórios. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

O denominado “regime especial dos precatórios”, previsto no § 15 do art. 100 da CF e no art. 97 do ADCT, foi declarado inconstitucional pelo STF. O Ministro Relator Ayres Britto assinalou tratar-se do núcleo central da inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, pois a ampliação de mais quinze anos para que entes federativos em atraso quitassem seus precatórios vulnerava os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O regime instituía dois modelos de pagamento, assim delineados:

(a) **Primeiro modelo (inc. I do § 1º)**: Estados, DF e Municípios deveriam **depositar mensalmente**, em **conta especial**, a fração de **1/12** de um **percentual** incidente sobre a **receita corrente líquida** (**§ 2º**). Esse percentual **variava entre 1% e 2%**, conforme a região da Federação e o **estoque de precatórios** (incs. I e II do § 2º). A vigência perduraria **enquanto a dívida total superasse os recursos depositados** (**§ 14**).

(b) **Segundo modelo (prazo certo de 15 anos)**: Os entes teriam **prazo máximo de 15 anos** para quitação. O **valor anual** a ser depositado na conta especial seria obtido pela **divisão do total devido pelo número de anos remanescentes** do regime, conferindo-lhe **caráter temporário**, com término obrigatório ao final do período.

As **contas especiais**, de **gestão exclusiva dos Tribunais de Justiça locais** (§§ **1º, 2º e 4º**), tinham destinação fracionada: **metade** do montante deveria atender à **ordem cronológica** de apresentação (**§ 6º**); a **outra metade** poderia ser direcionada, por **conveniência do ente**, a **leilões, pagamentos à vista ou acordos diretos** com credores, conforme **lei própria**, admitida a **criação de câmaras de conciliação** (inc. III do § 8º do art. 97 do ADCT).

O dispositivo ainda **afastava o sequestro de valores** para os entes submetidos ao regime especial e **adimplentes** com os depósitos mensais, ressalvadas as hipóteses do **inc. II do § 1º e do § 2º** do art. 97 do ADCT. O **Supremo Tribunal Federal**, todavia, reputou o regime **incompatível com princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito — acesso à justiça, devido processo legal, coisa julgada e razoável duração do processo** —, razão pela qual declarou sua **inconstitucionalidade**.

Nesse contexto, conforme exposto no voto do relator, Ministro Ayres Britto, sustentou-se que:

"Tenho que ambos os "modelos" de regime especial de pagamento de precatórios, instituídos pelo art. 97 do ADCT, foram concebidos com menosprezo à própria ideia central do Estado Democrático de Direito como um regime que faz residir numa vontade normativa superior à do Estado o fundamento da submissão dele, Estado, a deveres e finalidades. E essa vontade normativa superior é a Constituição originária, consagradora, dentre outras cláusulas pétreas, do direito subjetivo de acesso a uma jurisdição eficaz (inciso XXXV do art. 5º). É o que sinonimiza "Estado Democrático de Direito" e "Estado Constitucional", porque, antes desse Estado Constitucional, o fundamento da submissão do Estado a deveres era a própria vontade normativa dele, Estado. O que significava um precário estado de segurança jurídica para os atores sociais privados e a coletividade como um todo, pois aquele que se autolimita discricionariamente também discricionariamente se autodeslimita a qualquer momento." (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

A instituição, pela EC nº 62/2009, de um novo regime especial para o pagamento de precatórios vencidos e vincendos de Estados, DF e Municípios revelou-se incompatível com a proteção da confiança legítima, violando os princípios da boa-fé administrativa e da segurança jurídica.

Ainda que o STF tenha reconhecido a inconstitucionalidade de dispositivos questionados nas ações diretas, o Relator, Min. Luiz Fux, determinou a continuidade dos pagamentos conforme o art. 97 do ADCT, de modo a preservar os atos em curso e evitar ruptura no adimplemento. Concluiu-se, assim, que não seria possível suspender ou invalidar retroativamente os pagamentos já executados sob aquele regime.

No novo julgamento da ADI 4.425, o Tribunal modulou os efeitos da decisão, limitando sua eficácia temporal, o controle de constitucionalidade, seja concentrado seja difuso, produziria efeitos apenas para o futuro, resguardando situações já consolidadas e equilibrando a supremacia constitucional com a segurança jurídica dos credores e da Administração.

Ementa: QUESTÃO DE ORDEM. **MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE**

**INCONSTITUCIONALIDADE** (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029. 2. **In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.** 3. Confere-se 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: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. 4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a

quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) 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. 5. Durante o período fixado no item 2 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT). 6. Delega-se 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. 7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão. (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

No julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, conforme já mencionado, não houve consenso entre os ministros. Votaram pela total improcedência das ações diretas os Ministros Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Dias Toffoli. Já os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski entenderam pela constitucionalidade apenas parcial das referidas ações.

O Ministro Luiz Fux, ao proferir seu voto, trouxe uma assertiva válida para o entendimento da EC 62/2009:

Em suma, não se pode dizer que a EC nº 62/09 representou verdadeiro avanço enquanto existir a possibilidade de pagamento precatório por valor inferior ao efetivamente devido e em prazo que pode chegar a mais de cinquenta anos. É preciso que a criatividade de nossos legisladores seja colocada em prática conforme a Constituição, de modo a erigir um regime

regulatório de precatórios que resolva essa crônica problemática institucional brasileira, sem, contudo, despejar nos ombros do cidadão o ônus de um descaso que nunca foi seu (ADI 4425 QO, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015).

Diante disso, observa-se que, embora a Emenda Constitucional nº 62/2009 tenha sido declarada parcialmente inconstitucional, ao longo do tempo surgiram novas tentativas de modificar o regime dos precatórios retomando aspectos já considerados inconstitucionais, como ocorreu com as Emendas Constitucionais nº 113 e 114, de 2021.

## **6) A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113 E 114 DE 2021**

É assente que o regime dos precatórios se apoia nos princípios constitucionais da isonomia, moralidade e imparcialidade. Tais vetores asseguram que a execução contra a Fazenda Pública se realize de modo igualitário, ético e imparcial, em conformidade com a lei, orientada pelo interesse público e pela vedação de privilégios. Assim, não surpreende, portanto, que as reiteradas alterações do sistema revelem uma instabilidade histórica, perceptível desde o período colonial, muitas vezes impulsionada por práticas e raciocínios que fragilizam a proteção dos credores.

Nessa trajetória, a sistemática dos precatórios tem sido recorrentemente questionada e reformada, quase sempre com ônus desproporcional para os titulares do crédito. As sucessivas propostas de emenda constitucional mostram-se, em essência, iterativas, apresentam-se sob a retórica do adimplemento estatal, mas, na prática, redundam em violação a preceitos constitucionais.

Foi o que ocorreu com a EC nº 62/2009, que instituiu regime de moratória, permitiu parcelamentos extensos, adotou índices de atualização insuficientes para preservar o valor

real do crédito e autorizou compensações forçadas entre precatórios e débitos fiscais. Padrão semelhante se observou no regime especial da EC nº 94/2016 e nas ECs nº 99/2017 e nº 109/2021, as quais reavivaram soluções já controvertidas, prorrogando reiteradamente a quitação e afetando princípios estruturantes, acesso à justiça, devido processo legal, coisa julgada e duração razoável do processo.<sup>25</sup>

Dessa maneira, é possível sustentar que as Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº 114/2021 apresentam vícios de constitucionalidade, uma vez que instituem um limite para o pagamento de precatórios no período de 2022 a 2026, restringindo os valores ao montante destinado ao pagamento dessa despesa no exercício financeiro de 2016. Tal medida reduziu, por exemplo, o valor destinado ao pagamento de precatórios pela União em 2022 para R\$45 bilhões, além de criar um subteto que adia, por tempo indeterminado, a quitação das requisições que excedam esse limite.

Desse modo, verifica-se ofensa ao princípio da separação dos poderes: ao limitar o adimplemento de condenações transitadas em julgado, o legislador interfere indevidamente em matéria que se situa na esfera de competência do Poder Judiciário. Considerando que a separação dos três Poderes preserva a autonomia e a especialização funcional de cada órgão, qualquer tentativa de desconstituir ou relativizar comandos jurisdicionais definitivos configura violação direta a esse princípio estruturante.

As inconstitucionalidades, contudo, não se esgotam nesse ponto, pois o desmembramento da proposta em duas PECs, PEC 23/2021 e PEC 46/2021, no âmbito do Senado Federal, vulneraria o devido processo de emenda ao art. 60, § 2º, da Constituição, que exige discussão e votação em dois turnos em cada Casa, com quórum de 3/5, sobre o mesmo texto, resguardando a identidade material e formal da proposta ao longo do procedimento. Em outras palavras, o “fatiamento” pode burlar a unicidade do texto submetido a deliberação sucessiva pelas Casas, afetando os princípios do bicameralismo e da segurança jurídica.

---

<sup>25</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. Precatórios - Atual Regime Jurídico. Edição do Kindle.

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

**§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.**

A Constituição Federal é explícita ao exigir que propostas de emenda sejam discutidas e votadas em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, aprovando-se apenas se atingirem, em ambas as votações, o quórum de três quintos. Nessa moldura, a aprovação fatiada de um texto, com deliberações fracionadas sobre partes autônomas, contraria o procedimento constitucional, pois rompe a identidade material e formal do projeto submetido a ambas as Casas.

Sob esse prisma, revela-se equivocada a aprovação das emendas que, novamente, recorreram a expedientes que configuraram um “calote” legislativo, contornando requisitos formais. Na tramitação no Senado, a proposta original foi dividida, a primeira parte, convertida na EC nº 113/2021 (da PEC nº 23/2021), foi aprovada sem alterações em relação ao texto vindo da Câmara, enquanto a segunda parte, remetida à Câmara sem o devido debate e apensada a outra PEC, resultou na EC nº 114/2021 (derivada da PEC nº 46/2021).

Outro vetor de constitucionalidade nas ECs nº 113/2021 e nº 114/2021 é o chamado “encontro de contas”, que impõe a compensação entre precatórios e débitos inscritos em dívida ativa do mesmo credor. Tal mecanismo já foi amplamente rechaçado pelo STF nas ADIs nº 4.357 e nº 4.425, não havendo justificativa legítima para sua reedição. Como reconheceu a Corte, a Fazenda Pública dispõe de meios próprios para cobrar seus

créditos sem afetar o direito de propriedade nem a liberdade do credor, de modo que a compensação impõe fragiliza a efetividade da jurisdição, obsta o pagamento regular e desrespeita a coisa julgada.

Ademais, a substituição do índice de atualização monetária pela SELIC, prevista nas mesmas emendas, tem sido objeto de críticas e alegações de constitucionalidade. À luz do que já foi assentado nas ADIs nº 4.357 e nº 4.425, a SELIC não recompõe adequadamente as perdas inflacionárias, o que, na prática, reduz o valor de créditos já reconhecidos judicialmente e acobertados pela coisa julgada, implicando esvaziamento de direitos subjetivos dos credores.

Outro ponto sensível diz respeito à insegurança jurídica gerada pelas emendas, a ampliação dos prazos para pagamento de precatórios adia indefinidamente os efeitos de decisões transitadas em julgado, frustra a legítima expectativa dos credores e fere, de modo grave, o princípio da segurança jurídica. Nesse cenário, foi proposta a ADI nº 7.064, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, questionando as alterações introduzidas pelas ECs nº 113/2021 e nº 114/2021. A ação foi ajuizada por entidades como o CFOAB, a AMB, a CPSM, a CONACATE e a COBRAPOL, o que evidencia a relevância e a legitimidade do debate.

Na ADI, sustentou-se que as ECs 113 e 114 institucionalizam uma moratória dos precatórios, ao limitar recursos para seu pagamento e ao adotar a SELIC como índice de atualização, parâmetro que não acompanha a inflação e, por isso, não recompõe de forma justa o valor dos créditos. Argumentou-se, ainda, que as emendas afrontam direitos e garantias fundamentais, notadamente os princípios da separação dos poderes, da coisa julgada, do devido processo legal e do próprio Estado Democrático de Direito, por prejudicarem diretamente os credores.

No julgamento da ADI nº 7.064, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais diversos dispositivos das ECs nº 113/2021 e nº 114/2021 que alteravam o regime dos precatórios. O Tribunal reputou inconstitucional o subteto de pagamento para 2023 a 2026, entendendo tratar-se de moratória disfarçada, violadora do direito dos

credores e da coisa julgada. Também afastou as restrições constantes dos arts. 100, § 9º, e 101, § 5º, do ADCT, bem como do art. 6º da EC 114/2021, que previam compensações automáticas entre precatórios e débitos tributários, por ofensa ao direito de propriedade e à efetividade das decisões judiciais.

Ademais, conferiu-se interpretação conforme ao art. 107-A do ADCT, limitando sua validade ao exercício de 2022, sem efeitos para os anos seguintes; e declarou-se inconstitucional o chamado encontro de contas entre precatórios e dívidas ativas. Como efeitos práticos, a decisão eliminou qualquer limite legal ao pagamento de precatórios de 2022 a 2026, autorizou a abertura de créditos extraordinários para quitar os valores devidos e manteve o enquadramento dos precatórios como despesa pública, rejeitando sua reclassificação como dívida consolidada.

Destaca-se, por fim, o voto do Ministro Luiz Fux, que acompanhou parcialmente a procedência, ao restringir os efeitos do art. 107-A do ADCT (EC 114/2021) apenas a 2022 e ao declarar inconstitucionais os dispositivos das ECs 113/2021 e 114/2021 que limitavam o pagamento de precatórios e previam compensações automáticas com débitos do credor.

Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que convertia o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito e conhecia da ação direta para julgá-la parcialmente procedente para: (i) dar interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) declarar a inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do art. 107-A do ADCT; (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 113/2021, bem como dos arts. 100, § 9º, da Constituição Federal, e 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21; (v) dar interpretação conforme a Constituição ao art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21, para excluir a expressão “com auto aplicabilidade para a União” de seu texto; (vi) reconhecer que o cumprimento integral do teor desta decisão insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo

Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento; (vii) deferir o pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos nos exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, e sendo possível a edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente, no que foi acompanhado pelos Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin e Cármem Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Os Ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Cristiano Zanin anteciparam seus votos acompanhando o Relator. Falaram: pela requerente Associação dos Magistrados Brasileiros, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; pelo amicus curiae Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE, o Dr. Fellipe Matheus da Cunha Gonçalves; e, pelo amicus curiae Sindicato dos Servidores Públicos Lotados nas Secretarias de Educação e Cultura do Estado do Ceará e nas Secretarias ou Departamentos de Educação e/ou Cultura dos Municípios do Ceará - SINDICATO – APEOC, o Dr. Francisco Aldairton Ribeiro Carvalho Júnior. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 27.11.2023 (00h00) a 27.11.2023 (23h59).<sup>26</sup>

O voto autorizou a abertura de créditos extraordinários para quitar precatórios que excedam o subteto entre 2022 e 2026, podendo ser usadas medidas provisórias para pagamento imediato, sem afetar metas fiscais. A decisão protegeu os direitos dos credores, respeitou a segurança jurídica e foi acompanhada pela maioria dos ministros. Logo, a ministra Cármem Lúcia e os ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin e Gilmar Mendes acompanharam o relator

---

<sup>26</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822>

## **7) CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa evidencia que o regime de precatórios, concebido pela Constituição de 1988 como instrumento de efetivação das decisões judiciais contra o Poder Público, vem sendo descaracterizado por sucessivas reformas constitucionais. Embora justificadas pelo discurso do equilíbrio fiscal e da sustentabilidade orçamentária, tais alterações acabaram por institucionalizar a postergação do adimplemento, com prejuízo direto à efetividade jurisdicional e à confiança dos cidadãos nas instituições.

Verificou-se que as ECs nº 113 e nº 114/2021, ao reatualizarem mecanismos já reputados inconstitucionais pelo STF, como limites globais ao pagamento e parcelamentos que alcançam condenações transitadas em julgado, constituem retrocesso institucional. Ao subordinar a execução judicial a parâmetros fiscais, o Estado vulnera princípios estruturantes, separação dos poderes, coisa julgada, segurança jurídica e moralidade administrativa.

Constata-se, pois, que o problema ultrapassa o plano orçamentário é estrutural e ético. O respeito à ordem cronológica, à autoridade das decisões e à dignidade dos credores deve ser compreendido como imperativo constitucional e expressão concreta do Estado Democrático de Direito.

Mais que correções pontuais, impõe-se uma mudança de paradigma: o Estado precisa deixar de figurar como principal inadimplente para assumir-se primeiro garantidor da efetividade da justiça. Desse modo, os caminhos possíveis incluem: (i) regra constitucional clara de vedação a moratórias disfarçadas; (ii) governança federativa com transparência e controle social dos estoques e cronogramas; (iii) priorização orçamentária mínima obrigatória, blindada contra contingenciamentos; (iv) mecanismos de incentivo ao cumprimento tempestivo (incluindo consequências fiscais e reputacionais) e (v) parâmetros de atualização que preservem integralmente o valor real do crédito. Somente assim será viável reconciliar responsabilidade fiscal, supremacia da Constituição e concretização dos direitos fundamentais.

## **8) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 08 de dezembro de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 303 de 18/12/2019. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em: 19 maio 2021.

MAIA, Thyfane Caroline Ferreira. *A PEC dos Precatórios (PEC 23/2021): uma análise à importância dos precatórios a partir da Constituição de 1988 com as novas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021.* 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2022.

AMARAL, Thiago Rodovalho. A Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo código de processo civil comentado. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ARAÚJO, Cícero Alexandre de. Execução Contra a Fazenda Pública: Precatórios e RPV. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Constituição e o Controle de Gastos Públicos. São Paulo: Saraiva, 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. vol. III. 50. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER JR., Fredie Curso de direito processual civil: execução / Fredie Didier Jr., Leonardo Carneiro da Cunha, Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira. 7. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

ROCHA, Higo Pinheiro. PRECATÓRIOS: a (in)efetividade no cumprimento das decisões judiciais de pagamento de quantia em face da Fazenda Pública. 2021. 79 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, São Luís, 2021. Disponível em: <http://repositorio.undb.edu.br/jspui/handle/areas/529>. Acesso em: 10 ago. 2022.

FILHO, Eurípedes Gomes Faim . Precatórios na História.: De antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988. (Precatórios e Requisições de Pequeno Valor Livro 2) (p. 1). Edição do Kindle.

FILHO, Eurípedes Gomes Faim. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.: No Direito Constitucional e no Direito Financeiro (p. 1). Edição do Kindle.

MITIDIERO, Daniel. Precedentes e a Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ANPREV. Câmara aprova PEC 23/2021 em primeiro turno. Disponível em: <https://anpprev.org.br/anp/conteudo/artigo/camara-aprova-pec-23-2021-em-primeiro-turno/12082>. Acesso em: 6 fev. 2023.

SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal nº 204 de 2021. Disponível em:  
<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/109011?sequencia=399>.

SENADO FEDERAL. PARECER Nº , DE 2021. Disponível em:  
<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9042708&ts=1638371413303&disposition=inline>.

SENADO NOTÍCIAS. Precatórios: entenda a PEC que pode ser votada pela CCJ na terça. Disponível em:<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/26/pec-que-pode-ser-votada-pela-ccj-na-terca>.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n° 23, de 2021. Disponível em:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150731>.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n° 46, de 2021. Disponível em:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151206>.

TESOURO.GOV.BR. Relatório de Projeções da Dívida Pública. Disponível em:  
[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:38868](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:38868). Acesso em: 23 jan. 2023.

PEIXOTO, Marco Aurelio Ventura; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. Fazenda Pública e execução. Salvador: Juspodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 15. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ASSIS, Araken de. Manual da execução. 20. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil: volume IV. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 4425/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 14 mar 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5067184>>. em: 26 abril. 2022. < Acesso

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade nº 4425/DF –

Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 25 mar

2015. Disponível <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>>. em: 26 abril. 2022.

ABELHA, Marcelo. Manual de execução civil. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann; Grupenmacher, Betina Treiger; Kanayama, Rodrigo Luís. Precatórios (p. 2). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciarepercussao/tema.asp?num=810>