

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):

1. Da legitimidade ativa *ad causam*

Para confirmar a legitimidade ativa *ad causam* da Confederação Nacional da Indústria (CNI), proponente da ADI 2.356, pode-se levar em conta a existência da ADI 2.362, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), a quem doutrina e jurisprudência classificam como um dentre os legitimados universais para a deflagração dos processos de controle concentrado (CF, art. 103, VII).

A circunstância de essa última ter sido proposta por um dos legitimados universais faz desinfluyente qualquer debate acerca da pertinência temática a fim de, estando ela presente, concluir-se pela legitimidade ativa *ad causam* da entidade autora.

A admissão da ADI 2.362 torna igualmente irrelevante a discussão quanto à legitimidade para a causa da CNI, autora da ADI 2.356. As duas ações têm o mesmo objeto e, porquanto aberta a causa de pedir, o **conhecimento** de uma delas, por si só, ocasiona a consideração também dos fundamentos expendidos na outra, assim como de outros mais, ainda que nem mesmo aventados.

Portanto, conheço de ambas as ações.

2. Da norma impugnada: art. 78 do ADCT, introduzido pelo art. 2º da Emenda Constitucional n. 30/2000

Transcrevo o dispositivo impugnado:

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.

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§ 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.

§ 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.

§ 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 sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

De acordo com a disposição transitória, o pagamento de precatórios parcelado em até dez anos poderá ser realizado em duas hipóteses: (i) requisitórios pendentes na data da promulgação da Emenda de n. 30, ou seja, em 13 de setembro de 2000; e (ii) precatórios futuros a ser expedidos nas ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

O parcelamento não alcança, porém, as obrigações de pequeno valor, as quais nem sequer são submetidas ao regime de precatórios (CF, art. 100, § 3º). Do mesmo modo, foram expressamente ressalvados da regra os débitos de natureza alimentícia e os já parcelados (ADCT, art. 33). Escapam à incidência da norma, ainda, os precatórios cujos recursos já tenham sido liberados ou depositados em juízo.

2.1 Do pagamento parcelado dos precatórios pendentes na data da promulgação da EC n. 30/2000

A primeira alteração do regime de precatórios promovida na Constituição de 1988 veio com a EC n. 20, de 15 de dezembro de 1998, a qual introduziu a figura das obrigações de pequeno valor para, então,

excluí-las da fila dos requisitórios. O objetivo era agilizar o pagamento aos pequenos credores e, com isso, simplificar a gestão financeira do Estado.

As alterações no regime de precatórios judiciais, todavia, estavam só no começo de uma longa trajetória.

A norma produto do art. 2º da Emenda Constitucional n. 30/2000 tem assento no ADCT. Logo, por natureza, apresenta eficácia temporária, até que outras, com aspecto de definitividade, venham a disciplinar a matéria.

Por isso, e dado o longo tempo transcorrido desde o ajuizamento desta ação, importa perquirir se a norma impugnada ainda vige.

Registro que sucessivas emendas constitucionais sobrevieram para também promover alterações no regime de precatórios, a saber: EC n. 62/2009, EC n. 94/2016, EC n. 99/2017, EC n. 109/2021, EC n. 113/2021 e EC n. 114/2021. Assim, de antemão, já se pode suspeitar de alterações na disciplina da EC n. 30/2000.

Os efeitos da norma impugnada, na primeira hipótese do dispositivo, se esgotariam no ano de 2010, quando já decorrido o decênio nela previsto (ADCT, art. 78, *caput*). Entretanto, nesse mesmo ano, mais precisamente em 25 de novembro, sobreveio decisão que, deferindo medida cautelar, tornou insubsistente o art. 78 do ADCT, nos seguintes termos:

[...]

6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988.

A primeira hipótese do dispositivo, referente aos precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda – isto é, em 13 de setembro de 2010 –, apresenta-se há muito tempo esvaziada de qualquer eficácia, por força não da medida cautelar concedida, mas do transcurso do prazo decenal inaugurado no ano 2000. Logo, eventual declaração de inconstitucionalidade, com a conseqüente invalidação da norma

impugnada, para além de inócua, seria tecnicamente inapropriada, em face do superveniente desaparecimento do objeto da ação.

Todavia, não me parece ter estado a norma, enquanto vigente, em desacordo com a Constituição Federal.

No cenário em que ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional n. 30/2000, os entes estatais, salvo uma ou outra exceção, encontravam-se em atraso no pagamento dos precatórios judiciais pelos quais eram responsáveis.

O contexto de quase insolvência de diversos entes federados, entre os quais o Estado de São Paulo, foi muito bem lembrado por alguns membros deste Tribunal, a começar pela ministra Ellen Gracie, quando apreciava, em voto-vista, o pedido de medida cautelar que posteriormente veio a suspender a eficácia da norma sob investiva. Apresentava-se, naquele momento, clara constatação: diversos Estados-membros e Municípios não conseguiam honrar o pagamento do passivo acumulado de precatórios a eles endereçados pelo Poder Judiciário.

O debate sobre a malversação do orçamento público, até mesmo com a suposição de que alguns desrespeitos às requisições judiciais fossem deliberados, não levaria à solução do problema, criado e agravado por anos de inadimplência.

Os entes não dispunham de recursos para quitar o passivo acumulado de precatórios judiciais, a menos que optassem pelo sacrifício de alguns serviços públicos essenciais à população. A esse respeito, colho do voto da ministra Ellen Gracie o seguinte trecho:

[...]

Este quadro de dificuldades – grave, atual e preocupante – enfrentado pelas Fazendas da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios veio a ser exaustivamente analisado pelo Plenário desta Casa no julgamento do pedido de Intervenção Federal nº 2.915, remetido a este Tribunal em maio de 2001, no qual se buscava o deferimento desta medida excepcional – ante o não pagamento de precatório de natureza alimentícia expedido em 1997 – em desfavor do Estado de São Paulo, unidade da Federação responsável por cerca da metade

do Produto Interno Bruto nacional e possuidora do segundo maior orçamento do Brasil.

Naquela assentada concluiu esta Corte, por expressiva maioria, que havia no referido Estado, efetivamente, situação de inadimplência causada pela ocorrência de um desequilíbrio financeiro-orçamentário que impossibilitava o pagamento imediato de todos os precatórios expedidos sem prejuízo do cumprimento das demais obrigações – de igual ou maior hierarquia – indispensáveis ao funcionamento mínimo do ente federado, relativos, por exemplo, à educação, saúde, segurança e outros serviços públicos essenciais. Foi verificado que se contrapondo a um passivo correspondente a 9,4 bilhões de reais, composto de 4 bilhões de reais concernentes a precatórios alimentares e 5,4 bilhões relativos a precatórios não alimentares, havia uma receita, prevista para o ano de 2002, cuja destinação fora 58% para as despesas de pessoal, 19% para o custeio das atividades de Estado, 12% para o pagamento da dívida pública e 9% para investimentos absolutamente necessários à manutenção dos serviços estatais, tendo restado, assim, 2% das receitas correntes líquidas, ou seja, cerca de 750 milhões de reais, para o pagamento de precatórios.

[...]

Mais adiante, Sua Excelência rememora outros pedidos de intervenção federal, todos indeferidos, demonstrando com isso que a inadimplência dos entes públicos era efeito de limitações financeiras, e não exatamente de renitência deliberada dos governantes em atender às requisições de pagamento do Judiciário.

[...]

Após o indeferimento do pedido de intervenção ora examinado, tiveram a mesma sorte, neste Supremo Tribunal, vários outros requerimentos de igual natureza, também movidos contra São Paulo, além de outros estados, tais como Espírito Santo (IF nº 3.124, p. ex.), Rio Grande do Sul (IF nº 3.225, p. ex.) e Mato Grosso (IF nº 2.790, p. ex.), que enfrentam idêntico cenário de dificuldades de conciliação entre o integral pagamento de suas dívidas judiciais, alimentares ou não, e o atendimento das despesas estatais essenciais e obrigatórias.

[...]

Naquele momento, os entes não conseguiam pagar integralmente os precatórios judiciais de sua responsabilidade dentro do exercício financeiro pertinente. Se assim o fizessem, não seria sem o sacrifício de serviços públicos essenciais.

Num cenário com esses contornos, pouco importava discutir as atuações desastrosas de governantes que, ano após ano, criaram e recrudesceram um passivo de precatórios judiciais.

Ao expor uma tal constatação, não estou a advogar pela irresponsabilidade desses atores políticos, absolutamente. Irregularidades poderiam, ou melhor, deveriam ter sido apuradas, mesmo que isso não fosse suficiente para chegar à solução do problema. Mas, gize-se, a responsabilização dos governantes não resultaria no pagamento do passivo a ser apurado.

A EC n. 30/2000 foi, portanto, a resposta para o problema, ao criar fórmula apta a favorecer o adimplemento dos requisitórios. Por meio dela, ao Estado foi facultado o resgate da dívida em dez prestações anuais.

Durante o julgamento da medida cautelar, muito se falou sobre as desvantagens decorrentes da moratória criada pela norma. As críticas não são imerecidas.

Lado outro, percebe-se que, se antes não havia instrumento de reação à inadimplência do poder público, agora o credor teria a garantia constitucional de receber seu crédito, mesmo que ao longo de dez anos. Diante de uma só parcela anual inadimplida, tornou-se possível o sequestro dos recursos financeiros suficientes ao respectivo depósito. Em outras palavras, a recalcitrância estatal em adimplir o precatório judicial daria azo à expropriação de valores, aproximando a execução contra a Fazenda Pública daquela própria das relações entre pessoas de direito privado (ADCT, art. 78, § 4º).

O parcelamento em uma década, quando se imagina um crédito a ser recebido até o fim do ano seguinte ao da emissão do precatório, pode significar alguma relativização de direitos constitucionalmente assegurados, em especial o de propriedade. Não se trata, contudo, de

relativização capaz de atingir o núcleo essencial de qualquer um dos direitos fundamentais em questão. Por exemplo, a propriedade, ou o crédito, permanece com seu titular, apesar de a fruição do direito haver sido diferida no tempo, mas isso exatamente para que se garanta seu exercício, ou seja, para que se assegure o efetivo recebimento do valor constante do precatório.

De um lado, a norma preserva o núcleo essencial do direito de propriedade, apenas postergando o recebimento da quantia reconhecida em sentença transitada em julgado; de outro, reveste de garantia o respectivo crédito, prevendo para isso o sequestro de valores existentes nos cofres do ente estatal devedor.

Não se pode concluir, por essas razões, que a norma seja afrontosa à Constituição Federal, pois, naquilo em que afetou o exercício de direitos fundamentais, o fez nos quadrantes da razoabilidade, em absoluto obséquio à cláusula do devido processo legal em sua dimensão substantiva (CF, art. 5º, LIV).

Em suma, quanto à primeira figura constante da norma – precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda Constitucional n. 30, em 13 de setembro de 2000 –, observo que não mais vige a disciplina transitória por ela inaugurada. No particular, ocorreu a perda superveniente do objeto da ação.

Enquanto isso, e apenas para que se faça registrar, olhos postos no período em que esteve em vigor, não identifico no dispositivo impugnado qualquer conteúdo incompatível com a Carta da República.

2.2 Do parcelamento dos precatórios resultantes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999

No que tange às ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, seria difícil cogitar consequências muito diferentes das delineadas.

Imagine-se, à guisa de exemplo, um processo que, aforado no derradeiro dia do prazo definido – 31 de dezembro de 1999 –, tenha tramitado por cinco anos até o trânsito em julgado da sentença de mérito.

Nessa hipótese, mantida a eficácia da norma objurgada, a dívida da Fazenda Pública haveria de ser totalmente resgatada até 2015. Entretanto, por força da medida cautelar deferida em 25 de novembro de 2010, que despiu de efeitos a norma, o resgate passou a ter o ano de 2011 como prazo-limite. Por conseguinte, eventuais pagamentos que estivessem sendo feitos de forma parcelada não puderam prosseguir dessa maneira, em razão do provimento judicial provisório implementado. Ou seja, mesmo nessa situação, o parcelamento deveria ter sido antecipado e finalizado em 2011, exercício financeiro que se seguiu à concessão da medida cautelar.

Portanto, já iniciado o ano de 2023, quaisquer moras no pagamento de precatórios – e elas ocorreram e ocorrem aos montes, todos sabemos –, ao que me parece, não podem mais se respaldar ou se justificar no art. 78 do ADCT, neste introduzido por força do art. 2º da EC n. 30/2000.

Não exatamente.

A Emenda Constitucional n. 62, de 9 de dezembro de 2009, veio a promover, uma vez mais, substanciais alterações no regime jurídico do pagamento das dívidas públicas decorrentes de sentenças judiciais. Fez surgir um regime especial para a satisfação de crédito de precatórios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para o regime que inaugurava, convocou, textualmente, os requisitórios parcelados na forma dos arts. 33 ou 78 do ADCT, ainda pendentes de pagamento (ADCT, art. 97, § 15, incluído pela EC n. 62/2009). Portanto, quanto aos entes federados subnacionais, sujeitou ao novo regime constitucional os precatórios que se achavam sob a égide do art. 78 do ADCT. Encontra-se assim redigido o § 15 do art. 97 do ADCT:

Art. 97. [...]

[...]

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.

[...]

Por acrescer ao art. 100 do corpo permanente da Constituição Federal o § 15, a indigitada Emenda tornou a criar espécie de mora para o pagamento de precatórios judiciais. Todavia, ao contrário do que se deu com a EC n. 30/2000, agora a possibilidade de parcelamento não acode aos cofres da União, mas apenas aos dos demais entes da Federação.

Ademais, como condição à mora, exige-se, na EC n. 62/2009, a vinculação de uma pequena parte das receitas correntes líquidas do Estado-membro que pretenda utilizar-se da faculdade (CF, art. 100, § 15, acrescido pela EC n. 62/2009). Confira-se:

Art. 100. [...]

[...]

§ 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.

O dispositivo reclama o surgimento de lei complementar. Nada obstante, a própria Emenda de n. 62/2009 encarregou-se parcialmente da tarefa, introduzindo no ADCT o art. 97, dispositivo que, apesar de formalmente transitório, traz diversos detalhes, inclusive em relação a limites mínimos de receitas públicas a ser afetadas para o pagamento de precatórios. Sua normatização praticamente fez desaparecer a necessidade ou a utilidade de uma futura lei complementar. O art. 97 dispõe o seguinte:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas,

sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I – pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou

II – pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

I – para os Estados e para o Distrito Federal:

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

II – para Municípios:

a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de

precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

[...]

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.

[...]

A Emenda Constitucional n. 62/2009 retrata mais uma tentativa de solucionar o problema atinente ao passivo dos precatórios judiciais, muito bem realçado já no ano de 2004, quando a ministra Ellen Gracie analisou os pedidos de medida cautelar formalizados nas ações diretas de inconstitucionalidade agora sob exame – de n. 2.356 e 2.362 –, ambas voltadas à suspensão da eficácia do art. 78 do ADCT.

Além do poder de sequestro de valores, a norma previu a vinculação de receitas correntes ao pagamento de precatórios. Em minuciosa disciplina, procurou compelir os entes federativos ao depósito dos montantes requisitados pelo Poder Judiciário.

A administração dos recursos foi confiada à Justiça, nos termos do § 4º do art. 97 do ADCT:

Art. 97. [...]

[...]

§ 4º As contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º serão administradas pelo Tribunal de Justiça local, para pagamento de precatórios expedidos pelos tribunais.

Outro detalhe a ser lembrado consiste no não parcelamento de precatórios, ao contrário do que se dava com a EC n. 30/2000.

A ideia agora é que ocorra a liquidação parcelada de todo o passivo de precatórios, e não de cada um deles, individualmente considerados. A propósito, encontram-se assim redigidos os §§ 6º, 7º e 8º do art. 97 do ADCT:

Art. 97. [...]

[...]

§ 6º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos.

§ 7º Nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor.

§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente:

I – destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;

II – destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório;

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

[...]

Comparando as normas constantes da EC n. 30/2000 e da EC n. 62/2009, a primeira me parece mais vantajosa ao conjunto de credores do poder público. Ainda que a dívida estatal só se resolva no decorrer de um decênio, já no primeiro ano o credor começa a receber o valor a que tem direito.

Diferentemente, a EC n. 62/2009 revela que pode não ser possível uma previsão de data para o recebimento do precatório, quicá com a

demora de quinze anos ou mais.

O recém-criado art. 97 do ADCT, ao não se reportar à União, fez transparecer que a inadimplência já não existia na esfera federal, persistindo nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Assim surgiu justificada a proposta que resultou na correspondente Emenda à Constituição:

Justificação

A questão de precatórios assumiu relevância no cenário nacional a partir do enorme volume de precatórios não pagos por parte dos Estados e Municípios. O total pendente de pagamento a preços de junho de 2004 é de 61 bilhões, dos quais 73% se referem a débitos dos Estados.

Paralelamente a esta situação, Estados e Municípios apresentam uma situação financeira difícil. Os Estados apresentam uma média de comprometimento da receita corrente líquida de 85% (pessoal, saúde, educação e pagamentos de dívidas), ou seja, do total de recursos dos estados restam apenas 15% para outros gastos e investimentos.

Esta proposta de emenda à Constituição é apresentada como sugestão para viabilizar o debate na busca de uma solução para a questão de precatórios.

Durante o ano de 2005 foram realizadas reuniões com todos os segmentos objetivando minimizar conflitos e buscar uma solução comum a todos os envolvidos.

Esta proposição busca contribuir para uma solução definitiva para a questão, equacionando os débitos existentes e ao mesmo tempo assegurando o pagamento dos novos precatórios.

O § 16 do art. 100 da Carta da República, que facultou à União assumir o pagamento de precatórios dos demais entes federados, a seu critério, refinanciando-os diretamente com aquele que enfrentava dificuldades para honrá-los, também indica que o problema inexistia na esfera federal:

Art. 100. [...]

[...]

§ 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.

[...]

A superveniência da EC n. 62/2009, cuja proposição ocorrera no ano de 2006, demonstra que a Emenda de n. 30/2000 não logrou êxito em proporcionar aos credores do Estado o efetivo recebimento dos valores a que têm direito.

Esta, conforme já se anotou, previa a possibilidade de sequestro de dinheiros públicos, se qualquer parcela anual não fosse depositada.

Numa primeira visada, o poder de sequestro, reconhecido aos presidentes dos tribunais, poderia constranger os entes públicos à satisfação dos requisitórios judiciais.

Por isso, e ante a falta de elementos mais esclarecedores, pode-se até supor, embora não se deva afirmar, que a suspensão da eficácia do art. 78 do ADCT tenha contribuído para o absoluto insucesso da EC n. 30/2000.

Seja como for, o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, produto da Emenda de n. 62/2009, fez desaparecer a normatização inserta no art. 78 do ADCT, mas não com referência à esfera federal. Precatórios ainda pendentes que estivessem sendo pagos sob aludido regime passariam a ser adimplidos conforme as novas regras minudentemente descritas no art. 97 do ADCT.

Uma vez mais, vejo-me obrigado a dizer: não exatamente!

No julgamento das ADIs n. 4.357 e 4.425, o regime especial instituído pela Emenda de n. 62/2009 foi declarado inconstitucional. Entretanto, por meio da técnica de modulação temporal, assentou-se que aquele regramento produziria efeitos até o final do exercício financeiro de 2020. Transcrevo a ementa do acórdão prolatado em 25 de março de 2015:

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.

(Grifei)

Trocando em miúdos, o regime jurídico que difere o pagamento do passivo acumulado de precatórios, instituído pela EC n. 62/2009, teria validade até o fim de 2020 – mas isso não aconteceu.

Em 2016 sobreveio a EC n. 94, de 15 de dezembro, prevendo a quitação dos aludidos precatórios até 31 de dezembro de 2020.

O art. 101 do ADCT, introduzido por força do art. 2º da EC n. 94/2016, refere-se aos precatórios em atraso na mesma data do acórdão acima mencionado, ou seja, em 25 de março de 2015. Eis o novo dispositivo de natureza transitória:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

§ 1º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I – nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II – nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

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

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

II – até 20% (vinte por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade, sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia, mediante instituição de fundo garantidor

composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, destinando-se:

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

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

III – contratação de empréstimo, excetuado dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse empréstimo a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Pois bem. Sabe-se que o propósito do dispositivo transitório era viabilizar o pagamento dos precatórios até a data definida pelo Supremo, determinando-se aos entes subnacionais a vinculação de pequena parte das respectivas receitas ao atendimento do quanto decidido no acórdão de 25 de março de 2015.

Para além da vinculação de receitas correntes líquidas, possibilitou a utilização de até 75% dos depósitos judiciais ou administrativos realizados em processos nos quais o ente político, devedor de precatórios, fosse parte – incluídas suas autarquias, fundações e empresas dependentes.

Previu também a possibilidade de emprego de 20% dos depósitos judiciais realizados nos demais processos, ou seja, naqueles protagonizados por outras pessoas que não a devedora de precatórios.

Por último, autorizou ao ente estatal a contratação de empréstimos, deixando-o de fora dos limites previstos no art. 52, VI e VII, da Constituição Federal.

Então cabe reafirmar, e agora sem ressalvas, que quaisquer moras no pagamento de precatórios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não mais se respaldam ou se justificam na Emenda de n. 30/2000.

Ocorre que não se pode concluir, com tanta certeza, o mesmo sobre

os precatórios da União, ainda que estejam sendo honrados com pontualidade, isto é, até 31 de dezembro do ano referente ao exercício financeiro no qual o depósito deva ocorrer.

A razão é simples: os arts. 97 e 101 do ADCT – produtos das Emendas Constitucionais n. 62 e 94, respectivamente – dirigem-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, persistindo, quanto à União, a possibilidade de parcelamento, nos termos do art. 78 do ADCT.

Cabe aqui lembrar que a hipótese cogitada no parágrafo anterior, com fundamento no art. 78 do ADCT, se restringe a processos ajuizados até 31 de dezembro de 1999.

Obviamente, a segunda figura prevista na norma – precatórios extraídos de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 – merece abordagem diferente daquela adotada para os requisitórios pendentes de pagamento na data da promulgação da Emenda de n. 30, em 13 de setembro de 2000.

Um passivo de precatórios já existente, desafiador das possibilidades de pagamento do Estado, pode justificar uma política financeira de parcelamento. Todavia, não há como sustentar idêntico entendimento em relação a dívidas inexistentes e que apenas poderão concretizar-se no futuro e em montantes desconhecidos.

O parcelamento de dívidas que nem sequer existem, em detrimento de pessoas de direito privado, jurídicas ou naturais, revela um Estado que se pretende quase absoluto, em posição diametralmente oposta ao postulado segundo o qual todos são iguais perante a lei (CF, art. 5º, *caput*).

Por óbvio, o princípio da igualdade não pode ser interpretado tal qual equação matemática, principalmente quando estão, em cada prato da balança, o Estado e qualquer pessoa de direito privado, natural ou jurídica.

Diversos princípios constitucionais, explícitos ou implícitos, constelados em torno da supremacia e da indisponibilidade dos interesses públicos podem justificar situações de privilégio do Estado em

suas relações jurídicas.

Tais privilégios só são justificáveis se estiverem a serviço da supremacia e da indisponibilidade dos interesses públicos. Do contrário, estará transgredida a cláusula da igualdade, consagrada no art. 5º, *caput*, da Lei Maior.

Na espécie, o parcelamento de dívidas futuras e incertas não deve ter sido cogitado a partir de análises financeiras ou prognoses de receitas.

Trata-se de decisão política animada por qualquer propósito menos o de aperfeiçoar a gestão das despesas públicas, equacionando passivos gerados por dívidas decorrentes de sentenças judiciais.

A norma não se mostra adequada aos fins a que alegadamente se propõe, vergastando direitos e garantias constitucionais sem razão. Vulneta também a cláusula do devido processo legal substantivo (CF, art. 5º, LIV).

Não fosse o bastante, ainda cria uma repartição entre credores despida de critério que a justifique.

Os precatórios das ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, independentemente da data em que vieram a ser expedidos, serão pagos em dez parcelas anuais. Isso significa que aqueles expedidos na mesma data podem ter sortes muito distintas, uns sendo liquidados até 31 de dezembro do ano seguinte à expedição e outros ao longo de uma década.

Mais uma possibilidade. Certa ação, ajuizada em 31 de dezembro de 1999, poderá resultar num precatório a ser recebido em dez anos. Outra, aforada no dia seguinte, isto é, em 1º de janeiro de 2000, poderá dar causa a um precatório satisfeito até o fim do ano seguinte ao da expedição.

A norma não se baseia na data em que o precatório for expedido. Por isso, alguns mais modernos podem ser pagos antes de outros mais antigos.

O critério eleito olvida, por exemplo, a natureza do crédito, a idade ou a saúde do credor; igualmente, ignora a duração do processo até o

trânsito em julgado da sentença.

Numa palavra, não se adota qualquer critério justificador de tratamentos legais tão díspares. Privilegiam-se uns enquanto a outros se impõe espera de uma década.

Desse modo, o princípio da igualdade é violado duas vezes.

Primeiro, ao privilegiar-se o poder público com a prerrogativa de pagar dívidas futuras de forma parcelada, no decorrer de dez anos, mesmo sem a certeza de que haverá tais débitos, o que revela o despropósito da regra, em detrimento dos credores, pessoas de direito privado, jurídicas ou naturais.

Segundo, ao dispensar-se tratamento jurídico muito desigual entre dois grupos de credores – os que ajuizaram suas ações antes ou depois de 31 de dezembro de 1999 –, sem qualquer lógica que possa justificar o *discrímen*.

2.3 Do parcelamento previsto no art. 78, § 3º, do ADCT: precatórios judiciais originários da desapropriação de único imóvel residencial da pessoa expropriada

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, subsidiariamente, requer a declaração de inconstitucionalidade apenas do § 3º do art. 78 do ADCT. Eis a redação do dispositivo:

Art. 78. [...]

[...]

§ 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.

Conforme alega, houve violação ao inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal, o qual prevê, como requisito para desapropriações, indenização prévia, justa e em dinheiro.

O precatório de que cuida o preceito normativo impugnado não se

refere exatamente à indenização – que deve ser prévia, justa e em dinheiro, como diz textualmente a Carta da República –, mas à insuficiência do valor da indenização primeiramente arbitrado pelo Executivo e depois ajustado pelo Judiciário.

No RE 922.144, com repercussão geral reconhecida, encontra-se em debate a forma de pagamento da diferença de indenização no caso de desapropriação. Para demonstrar o resultado da discussão, praticamente encerrada, transcrevo a certidão de julgamento da sessão virtual ocorrida de 10 a 20 de junho de 2022:

CERTIFICO que o **PLENÁRIO**, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão virtual realizada neste período, proferiu a seguinte decisão:

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que: a) afirmava, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese (tema 865 da repercussão geral): “No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios”; b) limitava, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial; e c) em virtude da modulação temporal acima fixada, dava provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora, no que foi acompanhado pelo Ministro Ricardo Lewandowski; do voto do Ministro Gilmar Mendes, que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a seguinte tese de repercussão geral: O pagamento da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos de desapropriação por descumprimento da função social (que será pago por meio de títulos da dívida pública ou agrária, a depender de o imóvel ser urbano ou rural), no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli e Nunes Marques; e do voto do Ministro Edson Fachin, que dava provimento ao

recurso extraordinário, propunha a fixação da seguinte tese: “No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório, previsto no art. 100, CRFB”, e modulava os efeitos, para que a tese seja aplicada “somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial”, no que foi acompanhado pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator) no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário para determinar que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo ente público, com modulação dos efeitos nos termos propostos pelo Ministro Relator, e propunha a fixação da seguinte tese de repercussão geral (tema 865): “A complementação do valor da indenização ao final do processo judicial deverá ser efetuada mediante precatório, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, no entanto, excepcionalmente, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, o pagamento deverá ser feito mediante depósito judicial direto”; e do voto do Ministro Luiz Fux (Presidente), que acompanhava o voto do Ministro Edson Fachin, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto-vista do Ministro André Mendonça, que negava provimento ao recurso extraordinário, nos termos da corrente inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, inclusive no tocante à tese de julgamento a ser fixada, o julgamento foi suspenso para proclamação do resultado em sessão presencial. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Na fixação da tese de repercussão geral, acompanhando a corrente inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes, perfilhada também pelos ministros Dias Toffoli e André Mendonça, posicionei-me pelo precatório como forma de pagamento da diferença reconhecida no valor da

indenização, à exceção das hipóteses de desapropriação por descumprimento da função social da propriedade, quando, então, ocorrerá a emissão de títulos da dívida pública – imóvel urbano – ou da dívida agrária – imóvel rural.

O Relator, ministro Roberto Barroso, já havia votado pelo pagamento por meio dessa modalidade, estando o ente federativo devedor em dia com os requisitórios a ele endereçados pelo Judiciário, no que foi seguido pelos ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes.

A Corte caminha para assentar ser o precatório meio de pagamento das diferenças no valor das indenizações oferecidas pelo poder público desapropriante, apuradas em processo judicial e reconhecidas por sentença transitada em julgado.

Portanto, sem desarmonia com o acórdão que deve resultar do julgamento do RE 922.144, não se pode concluir que o dispositivo sob exame viola o art. 5º, XXIV, da Lei Maior.

Bem ao contrário, a norma favorece aqueles que sofreram desapropriação do único imóvel residencial, com o direito de receber o crédito de seus precatórios em dois anos, e não em dez.

Por essa razão, o veredito sobre o dispositivo em análise não será distinto daquele referente a todo o art. 78 do ADCT.

3. Das inovações ocorridas depois da EC n. 94/2016: Emendas de n. 99/2017, 109/2021, 113/2021 e 114/2021

Conforme já exposto, a EC n. 94/2016, instada pelo acórdão do Supremo prolatado em 25 de março de 2015 (ADIs 4.357 e 4.425), acresceu ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 101, facultando, uma vez mais, a Estados, Municípios e Distrito Federal o pagamento parcelado de precatórios em atraso. Para tanto, os entes públicos deveriam vincular pequena percentagem de suas receitas correntes líquidas, podendo ainda utilizar parte dos recursos existentes em depósitos judiciais ou administrativos. Não fosse o bastante, poderiam também tomar empréstimos, que não seriam considerados para o cálculo

do limite de endividamento previsto no art. 52, VI e VII, da Constituição Federal. Eis o teor do art. 101 do ADCT:

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

§ 1º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I – nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II – nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

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

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

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

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

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

III – contratação de empréstimo, excetuado dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse empréstimo a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

A EC n. 99, de 14 de dezembro de 2017, promoveu alterações no conteúdo da Emenda de n. 94/2016. Talvez a mais significativa tenha sido a dilação da moratória para o pagamento dos requisitórios. A data-limite passou de 31 de dezembro de 2020 a 31 de dezembro de 2024.

O prazo foi novamente prorrogado para 31 de dezembro de 2029, agora por força da Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021.

Como matéria de maior destaque, observa-se o afastamento de algumas condicionantes para que fosse possível a continuidade do pagamento do auxílio emergencial motivado pela pandemia de covid-19.

O principal alvo dessa Emenda, portanto, não foi o prazo para o pagamento dos precatórios.

A EC n. 113, de 8 de dezembro de 2021, também veio inovar no regramento dos precatórios judiciais. Todavia, quanto ao prazo de 31 de dezembro de 2029, definido pela Emenda n. 109/2021, nada mencionou.

Em 16 de dezembro de 2021, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 114, houve a limitação, e não apenas quanto aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, da previsão de recursos na proposta orçamentária para o pagamento de obrigações resultantes de sentenças transitadas em julgado. Transcrevo o *caput* do art. 107-A do ADCT então criado:

Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma:

[...]

A ideia é que a diferença apurada entre as despesas alocadas e os valores que seriam necessários à integral satisfação dos requisitórios seja utilizada no socorro aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social, com a garantia de uma renda básica familiar em programa de transferência de renda.

4. Considerações finais

Para a análise das impugnações veiculadas nas ADIs 2.356 e 2.362, dirigidas contra o art. 78 do ADCT, há que excluir a hipótese de precatórios pendentes na data da promulgação da EC n. 30/2000: 13 de setembro de 2000. O decênio por ela inaugurado já transcorreu há muito tempo, ocasionando, no particular, a perda superveniente do objeto da ação.

Por conta das emendas constitucionais supervenientes à EC n. 30/2000, excluindo, quanto aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, a disciplina do art. 78 do ADCT, o julgamento deve observar o regime jurídico aplicável apenas à União.

Em todas as emendas constitucionais citadas, e até no julgamento

das ADIs 4.357 e 4.425, não identifiquei qualquer alteração, no que se refere ao ente central, a suprimir a norma decorrente do art. 78 do ADCT.

A precisão de um julgamento de mérito resulta da possibilidade, ainda que remota, de existirem ou virem a existir precatórios, ainda não resgatados, de responsabilidade da União, resultantes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

Em teoria, esses supostos precatórios, caso simplesmente desapareça a medida cautelar deferida na data de 25 de novembro de 2010, podem se enquadrar ao regime jurídico construído pelo art. 78 do ADCT.

De todo o exposto:

(i) quanto à primeira hipótese prevista no art. 78, *caput*, do ADCT – precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000 –, não conheço das ações, por perda superveniente do objeto;

(ii) em relação à segunda hipótese versada no art. 78, *caput*, do ADCT – precatórios decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 –, conheço das ações e, confirmando a medida cautelar deferida, julgo procedentes os pedidos nelas formulados, declarando a inconstitucionalidade da norma impugnada;

(iii) em homenagem à segurança jurídica, mantenho a validade dos pagamentos realizados em consonância com a disciplina ora declarada inconstitucional – hipótese dos precatórios decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999; e

(iv) ante a impugnação específica do § 3º, faço consignar que ele assim como os §§ 1º, 2º e 4º, segue a mesma sorte do quanto decidido a respeito do *caput* do art. 78.

É como voto.