

Nota Técnica Conof/CD - nº 05/2024

Precatórios – Impacto Fiscal e Orçamentário da Decisão do STF na ADIN nº 7.064

Brasília, 15 de fevereiro de 2024

Consultores:

CONOF/CD: Dayson Almeida; Eugênio Greggianin; Márcia R. Moura; Sérgio T. Sambosuke.

© **2024 Câmara dos Deputados**. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

I - RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. Trata-se de Nota Técnica solicitada¹ pelo Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados para fins de análise da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064, em especial acerca dos eventuais impactos fiscal e orçamentário provenientes da decisão.

2. A decisão do STF consolidou a interpretação sobre o regime constitucional de precatórios. A ADI nº 7064 julgou a constitucionalidade das ECs nº 113/2021 e 114/2021. Em suma, foram **afastadas** as seguintes disposições:

a) **Existência de um subteto** para a inclusão de precatórios na proposta orçamentária até o fim de 2026. Os efeitos do limite estipulado na EC ficaram restritos a 2022. Foi determinado ao Executivo eliminar o passivo de precatórios acumulado até o exercício de 2023, o que foi feito pela MPV 1200/2023 (cerca de R\$ 93 bilhões, que foram pagos em 2023, dos quais R\$ 60,2 bilhões precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 não pagos em razão do limite em questão, e R\$ 32,2 bilhões equivalentes à antecipação dos precatórios expedidos para o exercício de 2024 que não foram previstos no PLOA 2024 em razão do mesmo limite). Julgou-se, ademais, que as despesas necessárias ao atendimento do passivo dos precatórios (excedente em relação ao limite), até 2026, não devem ser computadas na regra do teto e na regra do resultado primário.

b) Faculdade de o credor de precatório não pago optar pelo recebimento de montante menor, mediante **acordo**, com renúncia de 40% do valor desse crédito.

c) Possibilidade de criação, pelo Congresso Nacional, de uma **comissão mista** para “exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União”.

d) Compulsoriedade da **compensação** de créditos e efetividade da execução judicial na sistemática prevista.

3. O STF, ademais, considerou **constitucional** a unificação dos **índices de atualização dos precatórios - SELIC**, bem como a nova **data limite** (até 2 de abril do ano de elaboração do PLOA) para inclusão dos valores relativos aos precatórios no orçamento.

¹ Solicitação de trabalho 1469/2023 do Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados.

4. A Corte Constitucional entendeu que a criação de um subteto para o pagamento de precatórios configura violação do princípio da isonomia e da cláusula de separação dos poderes, na medida em que limita o direito dos credores ao recebimento de valores líquidos e certos julgados pelo Judiciário.

5. Determinou-se que as despesas primárias necessárias ao pagamento de passivos excedentes ao teto ficam ressalvadas tanto da regra do limite como da regra do resultado fiscal. Situação peculiar foi o reconhecimento antecipado do requisito de imprevisibilidade de despesa a ser realizada em exercício futuro, para fins de abertura de crédito extraordinário.

6. Diante da tendência de crescimento das despesas com sentenças judiciais acima da inflação, o desafio futuro será conciliar a necessidade de seu pagamento com os limites fiscais.

7. Para que as regras fiscais cumpram seu propósito final, que é o controle do endividamento público, um requisito inerente é sua universalidade, de modo que apenas deveriam ser admitidas exceções quando acompanhadas de um fundamento lógico, sob pena de perda de eficácia.

8. As despesas com sentenças judiciais são despesas primárias correntes obrigatórias tanto quanto outras dessa natureza, a exemplo das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, transferências constitucionais, pessoal e encargos sociais, etc. Portanto, ao se conferir tratamento diferenciado a determinadas despesas, excluindo-as dos limites fiscais, reduz-se a transparência fiscal. Essa prática torna menos claro o panorama real das contas públicas, dificultando a avaliação da capacidade de pagamento e da sustentabilidade das contas públicas.

II - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

9. Em 27 de novembro de 2023, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7064, que questionava a constitucionalidade das Emendas Constitucionais (ECs) 113/2021 e 114/2021. Em seu cerne, tais alterações constitucionais buscaram “estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios” e “modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal”, estabelecido pela EC nº 95/2016. Tratou-se fundamentalmente de expediente para, à época, ampliar espaço fiscal sob o teto vigente, limitando-se, até o final de 2026, aa execução de despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da CF (art. 107-A, ADCT).

10. Basicamente, adiou-se para exercícios posteriores o pagamento de precatórios excedentes ao limite estabelecido para cada ano. A mudança foi justificada pela grande elevação dessas despesas no orçamento de 2022, em um

contexto em que se buscava elevar o benefício denominado Auxílio Brasil², consideradas as limitações do teto. A EC não indicou fonte compensatória, gerando-se assim passivos fiscais crescentes³, com a expectativa de um grande impasse em 2026, quando da elaboração do PLOA 2027, o que iria requerer redução abrupta das despesas discricionárias.

11. Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar da Fazenda Pública valores devidos após condenação judicial definitiva. São regulados pelo art. 100 e pelo ADCT da Constituição Federal. O § 6º do art. 100 da Constituição estabelece que as dotações para o pagamento dos precatórios serão consignadas diretamente ao Poder Judiciário. No entanto, atualmente, as dotações são alocadas em encargos financeiros da União e, na execução, descentralizadas ao Tribunal competente a fim de não comprometer o teto de gastos de cada Tribunal, conforme dispositivos da LDO.

12. As requisições recebidas até 2 de abril devem ser incluídas entre as despesas que integram a proposta orçamentária⁴, autorizando-se assim o pagamento no exercício seguinte, por meio de depósito no Tribunal requisitante. O § 2º do art. 100 da Constituição define os casos em que as condenações contra a Fazenda Pública deverão ser pagas com preferência sobre todos os demais débitos.

13. Na decisão, o STF entendeu que a liquidação do passivo (estoque) não deve impactar a meta de resultado primário, o que abriu caminho para a regularização dos pagamentos dos precatórios acumulados. Em nota⁵, o governo federal se pronunciou positivamente sobre a quitação dos precatórios em 2023. A Medida Provisória MPV 1200/23, abriu crédito extraordinário no Orçamento para quitar precatórios devidos pela União, no montante de R\$ 93,143 bilhões. Os créditos abertos por medida provisória não serão contabilizados nos limites de despesas, nos termos da Lei Complementar nº 200, de 2023.

III - TEOR DA DECISÃO DO STF POR ITEM

14. Por maioria de votos, o STF julgou parcialmente procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade de vários dispositivos relativos ao

² Houve aumento de R\$ 54,4 bilhões em ações relacionadas ao Auxílio Brasil (o valor no PLOA 2022 de R\$ 35,3 bilhões passou para R\$ 89,7 bilhões).

³ O Acórdão 1.476/2023 do TCU, de 19/07/2023, reconheceu os riscos fiscais decorrentes da adoção do limite para pagamento das despesas com precatórios.

⁴ A lei orçamentária e os créditos somente podem incluir dotações de precatórios com certidão de trânsito em julgado (art. 30 LDO 2024).

⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/decisao-sobre-precatórios-diminui-incertezas-juridicas-diz-governo>

pagamento de precatórios, em especial o que estabelecia um subteto no período entre 2022 e 2026 (período em que os recursos ficariam limitados ao valor atualizado pago no exercício de 2016).

15. Em sua decisão, o Tribunal, por maioria, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito e conheceu a ação direta para julgá-la parcialmente procedente em relação aos seguintes aspectos:

- **(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;**

16. A interpretação conforme visa conciliar ou aproveitar ao menos parte do texto objeto da análise com as demais normas e princípios constitucionais, evitando sua declaração de inconstitucionalidade. O caput do art. 107-A⁶ previa limite para a inclusão de precatórios na proposta orçamentária até o fim de 2026.

17. Citados limites corresponderiam ao valor da despesa dessa natureza paga em 2016, inclusive restos a pagar, corrigido, para 2017, em 7,2 % e, para os exercícios posteriores, pela variação do IPCA apurado no exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária.

18. Tais limites foram julgados inconstitucionais, de 2023 em diante. De acordo com o STF, a incompatibilidade de um subteto aos gastos com precatórios justifica-se pelo fato que essa restrição impede o exercício dos direitos fundamentais. A restrição ao recebimento dos créditos devidos pela Fazenda representa uma moratória forçada em desfavor do credor.

19. Para o exercício de 2022, contudo, a Corte decidiu dar interpretação conforme ao dispositivo. Em seu voto, o Ministro Relator Luiz Fux justificou a legitimidade da medida apenas para 2022 em decorrência da situação concreta excepcional neste exercício (viabilização do Auxílio Brasil), concluindo⁷:

⁶ 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, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, 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:

⁷ Plenário Virtual - minuta de voto - 27/11/2023 - Luiz Fux (Relator).

Cabe ao Poder Executivo retomar o pagamento dos precatórios encaminhados pelo Poder Judiciário sem qualquer limitação orçamentária a partir do exercício de 2023. Ademais, deve o mesmo Poder Executivo **eliminar de imediato o passivo de precatórios acumulado no exercício de 2022 e encaminhados até o dia 2 de abril de 2023.** (Grifo nosso)

- **(ii) declarar a inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do art. 107-A do ADCT;**

20. Os incisos II e III do art. 107-A do ADCT cuidavam do cálculo do espaço fiscal criado a partir da limitação do pagamento de precatórios, para os exercícios de 2023 a 2026. Referido espaço fiscal, nos termos do *caput* do mencionado art. 107-A, deveria ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º (renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda) e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal. Uma vez declarada a inconstitucionalidade dos próprios limites, não subsiste a ideia de espaço fiscal criado a partir da limitação de despesas com precatórios, de maneira que referidos incisos também foram afastados da ordem jurídica pátria.

- **(iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A;**

21. Uma inconstitucionalidade por arrastamento (reflexa) ocorre quando os efeitos de uma norma impugnada atingem outra norma conexa ou interdependente, como é o caso. De acordo com o Relator, alguns dispositivos acrescidos ao ADCT pela EC nº 114/21 perderam o substrato, ou seja, não há sentido nas regras especiais se o limite de pagamento deixou de existir.

22. O § 3º do art. 107-A *facultava* ao credor de precatório não pago “optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito.”

23. Os §§ 5º e 6º tratavam da disciplina acerca da exclusão do limite de despesas com os precatórios objeto de compensação.

⁸ Opção por receber, mediante acordos com a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% do valor do crédito.

- **(iv) declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021, bem como dos arts. 100, § 9º, da Constituição Federal, e 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21;**

24. O art. 6º da EC nº 114/21 dispunha sobre a criação, pelo Congresso Nacional, de uma comissão mista para “exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União”.

25. A previsão da criação de uma comissão mista expressava preocupação quanto ao crescimento das ações contra a União e à necessidade de prevenção e fortalecimento da defesa jurídica da União diante dos limites fáticos para o provimento das demandas. O objeto da atuação estaria supostamente voltado à identificação das principais causas que impulsionam as ações e que redundam no crescimento de sentenças contra a Fazenda Pública.

26. O STF entendeu, contudo, que “submeter a condenação judicial ao escrutínio de uma Comissão formada no âmbito do Poder Legislativo parece modificar o eixo de sustentação do sistema de separação de poderes, no que a medida deve ser declarada inconstitucional”.

27. O § 9º do art. 100¹⁰, também declarado inconstitucional, tratava da comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal acerca do valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor, o qual deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo. A declaração de inconstitucionalidade do dispositivo torna desnecessário o depósito em questão, liberando o credor do precatório de citada obrigação.

⁹ Art. 100. § 9º (...). Sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo

¹⁰ § 9º Sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

28. O § 5º¹¹ do art. 101 do ADCT referia-se ao adimplemento dos precatórios dos Estados, DF e Municípios. Nas palavras do Relator, “A disposição possibilitou a contratação do empréstimo referido no § 2º, III do dispositivo (qual seja, sem quaisquer limitações fiscais) “exclusivamente” para a modalidade de pagamento de precatórios por meio de acordo direto com o credor, modalidade na qual o titular do crédito se obriga a aceitar um deságio de 40% do valor de seu precatório”.

29. Para o STF, a inconstitucionalidade desse dispositivo “salta aos olhos”, pois, “Ao privilegiar determinada modalidade de quitação de dívida, o art. 101, § 5º do ADCT prejudica todas as outras opções, inclusive aquela que ontologicamente decorre do regime de precatórios que é o pagamento em dinheiro na ordem de antiguidade da dívida e respeitadas as preferências constitucionais”.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• (v) dar interpretação conforme a Constituição ao art. 100, § 11¹², da Constituição, com redação da EC 113/21, para excluir a expressão “com auto aplicabilidade para a União” de seu texto; |
|---|

30. O § 11 do art. 100 trata da faculdade concedida ao credor, conforme lei do ente federativo devedor, *com auto* aplicabilidade para a *União*, no sentido de que possa ofertar de créditos líquidos e certos de precatórios para, dentre outros, quitação de débitos.

31. Os fundamentos da declaração de inconstitucionalidade dizem respeito à compulsoriedade da compensação na sistemática prevista.

32. Com efeito, constou do voto do relator:

¹¹ § 5º Os empréstimos de que trata o inciso III do § 2º deste artigo poderão ser destinados, por meio de ato do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores, na forma do disposto no inciso III do § 8º do art. 97 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹²§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

Dessa forma, a partir do reconhecimento da inconstitucionalidade do subteto de gastos, o regime de compensação de precatórios titularizados pelo cidadão deve receber interpretação conforme a constituição para que seja **afastada a expressão “ com auto aplicabilidade para a União ” do caput do § 11 do art. 100 da Constituição**, de modo a se consignar a possibilidade de o ente federal, assim como os subnacionais, definirem os termos em que o encontro de contas pode ser realizado.

33. Doravante, requer-se, portanto, a edição de lei para regulamentar o chamado “encontro de contas” na União, de maneira que o dispositivo possa ser aplicado em sua inteireza.

- **(vi) reconhecer que o cumprimento integral do teor desta decisão insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º¹³, 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;**

34. O citado § 2º do art. 3 da LC 200/23 (RFS - Regime Fiscal Sustentável ou Novo Marco Fiscal) enumera o conjunto de despesas primárias **excluídas na aplicação do limite (teto)**. De seu lado, o art. 4º, § 1º, da LRF, trata da necessidade da LDO prever **metas de resultado fiscal**.

35. Deste modo, as despesas primárias que decorrem do cumprimento integral do teor da decisão do STF ficam ressalvadas tanto da regra do teto de despesas como da regra do resultado fiscal fixada na LDO referente ao ano em que for realizado o pagamento.

36. Noutros termos, as despesas necessárias ao atendimento do passivo de precatórios (excedente acumulado nos exercícios de 2022, e 2023 e seguintes) não estarão submetidas ao limite de despesas e não serão consideradas para fins de apuração do resultado primário do exercício respectivo.

- **(vii) deferir o pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os 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**

¹³ § 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites de despesa primária:

urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, e sendo possível a edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente.

37. Sobre o tópico em questão, o voto do Relator contempla a seguinte manifestação:

No caso em questão, a legislação oferece a opção de abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo para quitar o passivo de precatórios resultante das Emendas Constitucionais 113 e 114/21. Portanto, a pretensão da União de abrir créditos adicionais para pagamento é legítima.

Nestes termos, em vista da excepcionalidade do caso e especialmente a possibilidade de comprometimento da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mostra-se possível, inclusive, a edição de Medida Provisória para a abertura do crédito extraordinário (ADI 4048 Plenário Virtual - minuta de voto - 27/11/2023 00:00 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe de 22/08/2008).

A situação subsume-se exatamente a um modelo de *judicial review* em que a forma de cumprimento da ordem judicial já está prescrita no ordenamento, mostrando-se pertinente a opção pugnada pela Administração.

Com efeito, a ordem para pagamento imediato do passivo de precatórios denota seu aspecto assertivo, no que impõe ao administrador a prática da conduta. Doutro tanto, a maneira pela qual a ordem deve ser cumprida insere-se na situação dialógica referenciada alhures, visto que, dentre as opções existentes para o cumprimento da determinação, é possível a abertura de créditos extraordinários, tal como mencionado pela União.

Dessarte, fica autorizada à União a abertura de créditos extraordinários necessários ao pagamento imediato dos precatórios expedidos e não pagos visto que atendidos, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CRFB, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, sendo possível inclusive a edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente.

38. Tem-se, portanto, que a Corte Constitucional, avaliando estarem presentes os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência¹⁴, autorizou, por antecipação, a edição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários com vistas ao pagamento do estoque não quitado precatórios (ainda que esse estoque não tenha se materializado, efetivamente, para os anos vindouros de 2025 e 2026, visto que é desconhecido o montante de requerimentos que será reclamado da União).

39. Assim, ao que parece, da decisão exsurge situação peculiar, em que se reconhece antecipadamente a imprevisibilidade de despesa a ser realizada em exercício futuro, decorrente de arranjo já conhecido no momento presente¹⁵. Uma solução mais adequada do ponto de vista da coerência com o sistema de planejamento e orçamento, e da credibilidade do sistema de controle fiscal, seria a inclusão de tais despesas no processo de orçamentação ordinário, a cada exercício, redimensionando-se eventualmente limites e resultados fiscais exigíveis, a cada ano, de modo a neles incorporar as despesas em comento.

40. **Índices de atualização dos precatórios.** Foram consideradas improcedentes as alegações que questionavam a unificação dos índices de atualização dos precatórios, bem como o fato de a taxa SELIC representar um indicador possível para a atualização de débitos judiciais, mantendo-se, portanto, o art. 3º da EC 113/21.

Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

41. **Data limite para inclusão dos precatórios no orçamento.** Também foram rejeitadas as alegações contrárias à nova data limite para inclusão dos valores relativos aos precatórios no orçamento. Manteve-se, portanto, o teor do § 5º do art. 100 da Constituição Federal.

Art. 100 (...)

¹⁴ Embora o juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais das medidas provisórias caiba ao Congresso Nacional, a teor do art. 52, § 5º, da CF/88.

¹⁵ Cria-se, assim, uma figura de difícil internalização no arcabouço orçamentário-financeiro pátrio, algo como “despesas imprevisíveis previamente planejadas”, afastando-se da lógica inerente à abertura de créditos extraordinários

§ 5º. É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados **até 2 de abril**, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021). Grifo nosso.

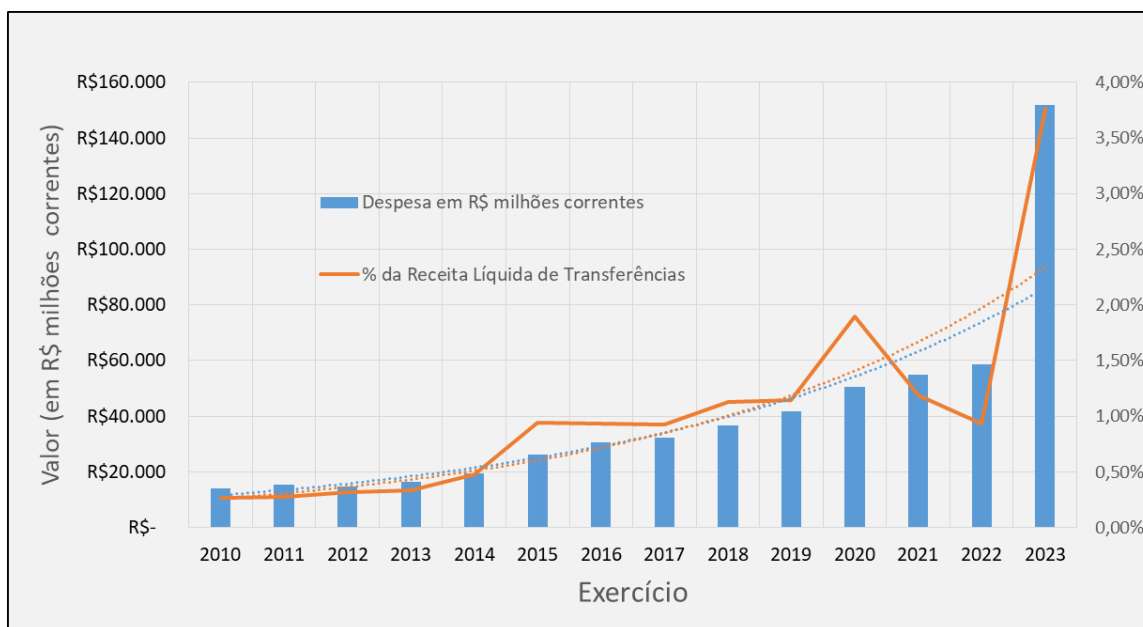
IV - IMPACTO FISCAL E CONTABILIZAÇÃO DOS PRECATÓRIOS

42. A peça orçamentária é o documento público por excelência que permite ajustar o conjunto de despesas públicas às regras fiscais vigentes, garantindo-se, preliminarmente, que não apenas precatórios e sentenças judiciais, mas todas as despesas obrigatórias que integram o orçamento da União possam ser atendidas. As despesas primárias obrigatórias são identificadas na lei orçamentária sob o código RP 1 - Despesas Obrigatórias, nos termos da LDO.

43. A definição dos valores necessários ao pagamento de precatórios e sentenças judiciais a cada exercício é do Judiciário, sendo obrigatória sua inclusão na lei orçamentária, nos termos da Constituição. Tratando-se de despesas obrigatórias, as dotações não podem ser reduzidas ou canceladas pelo Poder Legislativo, nem limitadas pelo Poder Executivo durante a execução.

44. O gráfico seguinte ilustra a tendência de crescimento das despesas com sentenças judiciais, em valores correntes e em % da receita líquida de transferências.

Gráfico 1 - Evolução das Despesas com Sentenças Judiciais (Precatórios) 2010-2023



Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2023/12>. Tabela 2.2

45. A fixação do limite para pagamento de precatórios e RPVs a partir de 2022 gerou um estoque de precatórios não pagos conforme valores estimados na tabela, a seguir:

Tabela 1 - Sentenças Judiciais (Precatórios) no período 2022 a 2024

Ano	Precatórios (exceto Fundef) (a)	RPV (b)	Soma (c) = a+b	Limite Orçamentário (d)	Diferença (e) = c-d	Passivo Acumulado
2022	42,2	19,9	62,1	40,5	21,6	21,6
2023	51,7	26,2	77,9	43,3	34,6	56,2
2024	47	29,4	76,4	44,8	31,6	87,8

Fontes: LOA 2022, Nota Técnica PLOA/2023 e Nota Técnica PLOA/2024. Os valores de RPVs se referem ao autógrafo.

46. A **Medida Provisória nº 1200/2023** autorizou o pagamento de todo o estoque de precatórios de 2022 e 2023, bem como os passivos previstos para 2024. Conforme a exposição de motivos,

O presente crédito orçamentário propiciará, ainda no presente exercício, o pagamento dos precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 não pagos até o momento em razão do limite de que trata o art. 107-A do ADCT, nos valores acumulados e atualizados de R\$ 60.176.343.964 (sessenta bilhões, cento e setenta e seis milhões, trezentos e quarenta e três mil novecentos e sessenta e quatro reais), e a antecipação dos

precatórios expedidos para o exercício de 2024 que não foram previstos no PLOA 2024 em razão do mesmo limite, agora declarado inconstitucional, no valor atualizado de R\$ 32.252.694.407 (trinta e dois bilhões, duzentos e cinquenta e dois milhões, seiscentos e noventa e quatro mil quatrocentos e sete reais).

47. Praticamente todos os valores autorizados pelo crédito extraordinário (93,143 bilhões) em 2023 foram pagos ainda dentro do ano, o que ampliou o déficit primário do citado exercício.

48. **Contabilização dos precatórios.** O estoque de precatórios a pagar é discriminado contabilmente no passivo do Balanço Geral da União, constituindo-se como dívida. Nesse sentido, vale ressaltar que o § 7º do art. 30 da LRF determina que os “precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites”.

49. No entanto, no contexto das estatísticas fiscais, tais passivos não são considerados como parte da dívida pública para a autoridade monetária (BCB). Isso porque, embora representem passivos patrimoniais (obrigações) do setor público não financeiro, não atendem a todos os critérios estabelecidos pelo BCB para contabilização de obrigações do ente devedor a serem registradas na dívida respectiva, uma vez que não têm origem em operações que foram sancionadas ou intermediadas por instituições do sistema financeiro, isto é, não estão registradas na contabilidade do sistema financeiro¹⁶.

50. Em relação ao cumprimento das regras fiscais em decorrência do pagamento dos precatórios, constou da decisão do Relator da Ação:

Nesses termos, é imperioso que seja realizado o pagamento imediato dos **precatórios expedidos e não pagos já informados à União até 2 de abril de 2023**, cujos valores **não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário** a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentária em que for realizado o pagamento, sendo possível, porém, a sua classificação **orçamentária e estatísticas fiscais, a critério**

¹⁶ “As fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos, e os dados oriundos do balanço de pagamentos. Essa característica (registros contábeis dos credores do setor público), aliada à metodologia utilizada, abrangência e tempestividade, conferem aos indicadores de DLSP e NFSP produzidos pelo Banco Central ampla aceitação por parte dos agentes econômicos e da sociedade em geral”. In: Manual de Estatísticas Fiscais, Banco Central do Brasil, pg. 6. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.

dos órgãos competentes. Ademais, **os pagamentos relativos exclusivamente ao passivo de precatórios** ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 **devem ser incluídos nas excepcionalidades** do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, afastando-se as consequências da discrepância entre despesas e receitas quando da satisfação dos referidos créditos. É dizer que **as despesas primárias realizadas para cumprimento da decisão judicial posta nesta ação não devem ser alcançadas pelas limitações a que se refere a LC 200/23**, nos moldes das exceções previstas na própria norma. (Grifo nosso).

51. Em outro ponto, a decisão esclarece, quanto à regra do atingimento das metas:

Dessarte, a exclusão das consequências para atingimento das metas fiscais dos valores que ultrapassarem o subteto, também para os exercícios de 2024 a 2026, deve ser reconhecida, de modo a que a credibilidade do regime fiscal possa ser mantida.

A fortiori, devem ficar afastados do cumprimento desta decisão quaisquer limites legais e constitucionais ou condicionantes fiscais, financeiras ou orçamentárias aplicáveis, inclusive para o pagamento dos requisitórios expedidos nos exercícios de 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT, deduzidas as dotações orçamentárias que seriam previstas nas respectivas propostas orçamentárias caso houvesse o multicitado subteto.

52. As estatísticas fiscais são apuradas mensalmente, quando se levanta o montante da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que é o encontro entre saldos de obrigações e haveres financeiros de cada esfera governamental (federal, estadual e municipal, bem como de suas empresas estatais não financeiras). A amortização da dívida que financiou a despesa à época é despesa financeira e tal gasto não compõe a apuração da meta de resultado primário.

53. Destaque-se que a alegação de que os precatórios “não possuem qualquer espécie de controle ou ingerência, mas cuja quitação é absolutamente inescusável.” (pag. 41 da ADI) não se presta para caracterizar se a despesa é financeira ou primária. Em geral, as despesas primárias obrigatórias, como benefícios previdenciários e assistenciais, têm essa mesma característica.

IV - PRECATÓRIOS: COMPATIBILIDADE E CUMPRIMENTO DAS REGRAS FISCAIS

54. **Cumprimento das Regras Fiscais - Limite de despesas (RFS) e meta de resultado primário (LRF).** Via de regra, as despesas com precatórios, de caráter primário, submetem-se ao limite de despesa estabelecido pela legislação e são consideradas para fins de apuração do resultado primário do exercício. A decisão da Corte Constitucional, contudo, afasta a incidência (retira do alcance) das regras fiscais quaisquer despesas pagas a título de precatórios acima do montante executado nessa natureza em 2016, em valores constantes. Ademais, há algumas particularidades a serem notadas quanto à forma de quitação, montante ou origem do título que podem excetuar referidas despesas da regra geral mencionada, consoante detalhado adiante.

55. **Encontro de contas previsto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição.** Com o advento da EC nº 113/2021, facultou-se aos credores de precatórios a oferta de tais títulos em diversas operações, materializando compensações entre seu direito a receber e eventual dever de pagar ao ente devedor do precatório.

56. A despeito da ausência de movimentações (fluxos) financeiras em tal procedimento, a operação configura, concomitantemente, a realização de despesa (pela quitação do precatório) e de receita pública (pela extinção, por compensação, do valor devido por terceiro), ambas, naturalmente, de explicitação obrigatória no orçamento, em atenção aos princípios da universalidade e do orçamento bruto.

57. No que tange ao impacto de tal operação sobre o resultado primário, tem-se: do lado da despesa, há gasto que reduz o superávit (ou aumenta o déficit) primário; do lado da receita, a classificação segundo o identificador de resultado primário dependerá da natureza da receita advinda da obrigação compensada.

58. Exemplo ilustrativo ocorreu em 2022, ano seguinte à promulgação da EC nº 113/2021, quando a União e o Município de São Paulo celebraram acordo para por fim à disputa judicial que envolvia discussão sobre a propriedade da área do Campo de Marte. Nos termos do acordo, a União reconheceu crédito em favor do Município no valor de R\$ 23,9 bilhões, a título de indenização decorrente da ocupação do local; a partir disso, o Município de São Paulo obteve redução na sua dívida com a União, mediante compensação por igual valor. A operação foi devidamente explicitada no orçamento, após a abertura de crédito especial¹⁷, provocando impacto primário negativo no valor da operação, no mês de

¹⁷ Lei nº 14.409, de 15 de julho de 2022, que abriu ao Orçamento Fiscal da União, em favor de Encargos Financeiros da União, crédito especial no valor de R\$ 23.912.137.414,00, para o fim que especifica.

agosto, dada a realização de despesa primária obrigatória ante o recebimento de receita financeira¹⁸.

59. Considerando tais reflexos, e ante a possibilidade de que operações análogas se tornassem mais comuns, buscou-se, no ano seguinte (2023), excepcioná-las da apuração da meta de resultado primário. Nesse sentido, a autorização legal que vigeu durante aquele exercício, consoante art. 2º, § 2º¹⁹, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023).

60. Para o ano de 2024, intentou-se medida mais extrema: o Projeto de Lei Complementar nº 93/2023, apresentado pelo Poder Executivo, voltado a instituição de regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022, previu em seu art. 3º, § 6º, que “não constituem despesa orçamentária os atos praticados em atendimento ao disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição”. Ao fazê-lo, a proposição retirava tais despesas das balizas do regime fiscal desenhado, uma vez que o limite de despesas alcançaria apenas dotações orçamentárias.

61. Dias antes, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2024 trouxe disposição similar, para excluir do alcance dos orçamentos fiscal e da seguridade social “os atos decorrentes das compensações realizadas a partir das hipóteses previstas nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição” (art. 6º, § 1º, inc. V do PLDO 2024) - além de replicar a exclusão de tais despesas da contabilização da meta de resultado primário (art. 2º, § 4º do PLDO 2024).

62. Ao final da tramitação, os textos finais derivados do PLP nº 93/2023 e do PLDO 2024 rechaçaram a possibilidade de excluir do orçamento a operação de encontro de contas, suprimindo os dispositivos correlatos.

63. A Lei Complementar nº 200/2023, derivada do PLP nº 93/2023, autoriza, contudo, a execução de tais gastos à parte dos limites estabelecidos (art. 3º, § 2º, inc. VII²⁰). Ademais, a Lei nº 14.822/2024, derivada do PLDO 2024, afastou a

¹⁸ Receita de amortização de empréstimos

¹⁹ Art. 2º. (...) § 2º Não será contabilizado na meta de resultado primário de que trata este artigo o impacto decorrente do disposto nos [§ 11](#) e [§ 21 do art. 100 da Constituição](#).

²⁰ § 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:(...) VII - as despesas para cumprimento do disposto nos [§§ 11](#) e [21 do art. 100 da Constituição Federal](#);

possibilidade de não computar tais operações no cálculo da meta de resultado primário²¹.

64. Nesse cenário, no exercício de 2024, as despesas com encontro de contas de precatórios devem ser explicitadas no orçamento e consideradas para fins da apuração da meta de resultado primário, não estando sujeitas aos limites estabelecidos pela LC nº 200/23.

65. **Requisitórios de elevado valor ou oriundos do Fundef.** Os precatórios com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante total de despesas dessa natureza fixadas para o exercício (art. 100, § 20 da CF/88), bem como aqueles decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), não se submetem ao limite de despesas estabelecido pelo RFS (art. 3º, § 2º, inc. VI, e art. 13, respectivamente, ambos da LC nº 200/23). Noutro giro, tais despesas devem ser incluídas na apuração do resultado primário do exercício.

66. **Visão geral da aplicação das regras fiscais.** O quadro seguinte mostra, de forma sintética, de que forma os precatórios encontram-se atualmente submetidos às duas principais regras fiscais: limite de despesa e meta de resultado fiscal.

Quadro 1 - Visão Geral da submissão das despesas com sentenças judiciais às regras fiscais

Tipo de Precatório	Regra do teto (LC nº 200/23)	Regra da meta de resultado primário
Relacionados ao “ encontro de contas ”.	Excluídos do limite (art. 3º, § 2º, VI e VII da LC nº 200/23).	Considerados na apuração da meta de resultado primário.
Oriundos da complementação da União ao Fundef ou de elevado valor .	Excluídos do limite (art. 3º, § 2º, inc. VI, e art. 13 da LC nº 200/23).	Considerados na apuração da meta de resultado primário.
Acima do limite. Despesas com precatórios, até 2026, acima do montante executado em 2016, corrigido	Excluídos do limite por decisão do STF, ficando autorizado o uso de crédito	Não considerados na apuração da meta de resultado primário por

²¹ Em observância, inclusive, ao disposto no RFS, segundo o qual a lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 11 da LC nº 200/23, Art. 11 do na parte em que altera o § 7º do art. 4º da LRF - dispositivo que teve veto derrubado pelo Congresso Nacional)

<p>pelo IPCA. Inclui o estoque de precatórios não pagos relativos aos exercícios de 2022, 2023 e precatórios não contemplados (em razão do limite) no PLOA 2024.</p>	<p>extraordinário para quitação do passivo acumulado.</p>	<p>decisão do STF.</p>
<p>Demais precatórios - Regra Geral.</p>	<p>Incluídos no limite.</p>	<p>Considerados na apuração da meta de resultado primário.</p>

67. **Compatibilidade da decisão com o sistema de regras fiscais vigente.** A universalidade é uma característica fundamental das regras fiscais estruturantes, a exemplo das que definem limites para despesas primárias e resultados fiscais. Essa característica garante que o conjunto de despesas a ser controlado seja o mais abrangente possível, assegurando a efetividade do processo cujo propósito final é o controle de endividamento público.

68. A admissão de exceções à regra geral - ou seja, despesas excluídas *a priori* do limite ou do cômputo para fins da apuração do resultado primário -, seja na formulação ou na interpretação da norma, somente se justificam quando acompanhadas de um fundamento lógico do ponto de vista técnico, como é o caso das despesas neutras do ponto de vista fiscal (doações, transferências intragovernamentais, etc.), ou também daquelas estritamente sazonais.

69. De outra forma, uma exclusão não criteriosa de despesas das regras fiscais reduz a eficácia do controle fiscal. Pouco adianta, por exemplo, uma LDO estabelecer a obrigação de cumprir determinada meta de resultado primário com vistas ao controle do endividamento se parte das despesas não são computadas na apuração do resultado. Assim, “apura-se” um resultado primário “x” (correspondente à meta fixada na LDO), o qual, no entanto, não considera um montante “y” de despesas primárias. Assim, na prática, o resultado primário efetivo que afeta o endividamento público é (x-y) e não x.

70. Desse ponto de vista, pode-se considerar que as despesas com sentenças judiciais são despesas primárias obrigatórias como quaisquer outras dessa categoria (benefícios previdenciários, despesas com pessoal, etc.).

71. Portanto, se reconhecida do ponto de vista político a grande dificuldade de atendimento da norma em virtude de seu caráter restritivo, uma alternativa de maior transparência fiscal seria o redimensionamento dos parâmetros utilizados, preservando-se, outrossim, o atributo da universalidade da norma geral.

