

EC 113: insegurança jurídica na correção dos precatórios

No Direito Administrativo brasileiro, precatório se refere a uma requisição judicial ao presidente do tribunal vinculado à Fazenda Pública condenada ao pagamento de quantia certa, realizada pelo juiz da execução de sentença, por meio de ofício requisitório, a fim de que sejam expedidas as ordens de competentes em proveito do credor [\[1\]](#).



O sistema de execução de sentenças por quantia certa através da

expedição de precatório é uma experiência brasileira única no mundo [\[2\]](#), ou seja, uma "jabuticaba" constitucionalizada pela primeira vez na Carta de 1934, abrangendo inicialmente apenas a Fazenda Pública Federal.

As Constituições que se sucederam mantiveram essa sistematização: a Carta de 1937 regulou mais claramente o procedimento; a Constituição de 1946 estendeu para todas as fazendas públicas esse regime; a de 1967 criou a obrigatoriedade da inclusão no orçamento de crédito necessário ao adimplemento do débito e delegava a competência para expedição do precatório ao órgão responsável pela sentença [\[3\]](#).

Após mais de 20 anos do regime autoritário, a Constituição Federal de 1988 consagrou o Estado de Direito Democrático; previu a soberania popular (artigo 1º, parágrafo único da CF/88); estabeleceu a separação dos Poderes, com autonomia do Poder Judiciário; e proclamou a universalidade da jurisdição [\[4\]](#), decorrendo desses princípios a norma prevista no caput do artigo 100, a qual determina que os pagamentos devidos por qualquer Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, sejam feitos exclusivamente na ordem cronológica até o final do exercício seguinte se apresentados anteriormente até 1º julho, e após a Emenda Constitucional 114, até o dia 2 de abril.

Embora esta previsão de regularidade de pagamentos possua mais de 33 anos, na prática, não é totalmente cumprida e os débitos em atraso dos estados e municípios ainda crescem, atingindo um patamar de mais de R\$ 125 bilhões de reais em 2019 [\[5\]](#), sendo a União Federal, até então, a pessoa de direito público que melhor conseguia honrar seus compromissos, mantendo-os em dia até o exercício financeiro de 2021.



Contudo, o crescimento dessa despesa prevista, de cerca de R\$ 55 bilhões em 2021 para mais de R\$ 89 bilhões [6], inicialmente, em 2022, fez com que o governo federal buscasse alternativas para não adimplir a totalidade desses valores e conseguir espaço fiscal para elevar outros gastos discricionários em ano eleitoral.

Entre essas ferramentas para reduzir o passivo com precatórios, veiculada na Emenda Constitucional 113, está a fixação da Selic como critério único de correção monetária e juros moratórios para todos os tipos de débitos, abolindo a existência dos juros de mora de forma autônoma, matéria que deve voltar a ser discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Nessa linha de intelecção, é possível vislumbrar na alteração em comento, prováveis inconstitucionalidades: lesionar o princípio da separação dos poderes (artigos 2º e 60, §4º, III, da CF/88); o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (artigo 5º, inciso XXXVI, da CF/88); o direito à propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da CF/88); e direitos e garantias individuais (artigo 60, §4º, VI).

Essa alteração representa um enorme retrocesso no reconhecimento da eficácia das decisões do Poder Judiciário e na segurança jurídica, pois, em âmbito nacional, se discutiu na Suprema Corte, por mais de uma década, qual seria o correto índice de correção monetária aplicável aos débitos da Fazenda Pública com aptidão para captar os reais efeitos da inflação.

Sustentava-se a inconstitucionalidade do artigo 1º-F da Lei nº 9.494/97 (BRASIL, 1997), introduzido pela Lei nº 11.960/2009 (BRASIL, 2009), que fixava a taxa referencial da caderneta de poupança para atualização das dívidas não tributárias da Fazenda Pública, utilizada pelo governo federal como um artifício para reduzir o endividamento público.

O STF historicamente já possuía, há tempos, vários julgados que conduziam à inconstitucionalidade da TR, ou outro índice que não representasse de fato a inflação, como se extrai do voto do ministro Moreira Alves no julgamento da ADI nº 493, ainda no ano de 1992: [...] *o índice de correção monetária é um número-índice que traduz, o mais aproximadamente possível, a perda do valor de troca da moeda, mediante comparação, entre os extremos de determinado período, da variação do preço de certos bens (mercadorias, serviços, salários, etc.), para a revisão do pagamento de obrigações que deverá ser feito na medida dessa variação. [...] É, pois, um índice que se destina a determinar o valor de troca da moeda, e que, por isso mesmo, só pode se calculado com base em fatores econômicos exclusivamente ligados a esse valor. Por isso, é um índice neutro, que não admite, para seu cálculo, se levem em consideração fatores outros que não os acima referidos.*

Mais recentemente, no julgamento das ADIs nº 4.357 e 4.425, o Supremo Tribunal Federal reiterou tal compreensão ao pontuar inidoneidade da remuneração da caderneta de poupança para mensurar o fenômeno inflacionário, como ficou registrado na ementa, pois não refletia os efeitos da variação dos preços: [...] *a inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período).*



Dessa forma, o STF julgou inconstitucional o artigo 5º da Lei nº 11.960/2009, que alterou o artigo 1º-F da Lei nº 9.494, o qual previa o índice de correção monetária dos débitos da fazenda pública conforme a remuneração da caderneta de poupança. Contudo, a questão não restou pacificada, de modo que, mesmo após a decisão nas ADIs 4.357 e 4.425, diversos juízes e tribunais continuaram a aplicar a taxa referência (TR) ou os índices da caderneta de poupança com a finalidade de atualização monetária em razão da incerteza quanto à modulação dos efeitos da decisão da Suprema Corte.

A celeuma judicial só chegou a um fim após o julgamento dos embargos de declaração no RE 870.947/SE (Tema 810) com repercussão geral. Neste processo, o STF entendeu pela inconstitucionalidade da TR como critério de correção monetária dos débitos públicos por violar o direito à propriedade, previsto no artigo 5º, inciso XXII, da CF/88, pois o respectivo índice não é capaz de manter o valor da moeda. Ou seja, não servia aos fins para os quais foi previsto: a correção monetária, determinando assim a aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-E).

Dessa forma, após mais de uma década de grande embate no âmbito judicial, a Emenda Constitucional 113/2021 revisou as decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 4.357 e 4.425, bem como no RE 870.947/SE, com a finalidade de lesar os credores por meio do estabelecimento de índice de correção monetária que não capta o real efeito inflacionário e é administrado pelo Conselho de Política Monetária, vinculado ao Banco Central, e em última análise, ao próprio governo federal.

Assim, é possível que o Banco Central e o governo possam provocar direta ou indiretamente uma diminuição do valor real dos créditos com o passar do tempo e o enriquecimento ilícito do próprio Estado em detrimento dos credores de precatórios alimentares, sobretudo, servidores públicos.

Apenas para demonstrar na prática a situação narrada, se um credor tivesse um precatório a ser atualizado de agosto de 2020 até agosto de 2021 pelo critério unicamente de correção monetária decidido pelo STF nas ADIs 4.357 e 4.425 e no RE 870.947/SE o acumulado, medido pelo Índice de Preços Amplo ao Consumidor (IPCA), seria de 9,68%, sem ainda a incidência de juros legais; se o precatório fosse atualizado pela Selic, no mesmo período, o acumulado seria de apenas 3,96%, demonstrando o caráter lesivo de tal mudança.

Fazendo uma análise ainda mais abrangente e um recorte temporal mais exato, basta realizarmos um cálculo simples: suponhamos que em um exemplo hipotético a União Federal devesse judicialmente R\$ 1.000,00 a um cidadão em 1/12/2010; se atualizássemos esses valores conforme o IPCA e realizássemos a incidência de juros nos termos definidos pelo STF, essa dívida equivaleria a R\$ 3.155,31 em 1/12/2021. Contudo, se pegássemos esses mesmos R\$ 1.000,00 e utilizássemos apenas Selic como critério de atualização, teríamos na mesma data apenas R\$ 1.917,00 [\[7\]](#), demonstrando-se mais uma vez as perdas que serão suportadas pelos credores e o enriquecimento da administração ao não adimplir seus débitos.



Portanto, a promulgação da Emenda Constitucional 113/2021 sob tal aspecto rompe com uma das finalidades do direito: conferir previsibilidade e segurança às relações entre cidadãos e o Estado. Um novo capítulo de discussão jurídica a respeito da correção monetária dos precatórios deve ser aberto e mais uma vez os credores correm risco de verem seus créditos, reconhecidos por sentença judicial transitada em julgado, serem corroídos pelo fenômeno da inflação.

Referências

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Emenda Constitucional nº 113 de 8 de dezembro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em 27 de outubro de 2022.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Emenda Constitucional nº 114 de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em 27 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11960.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF**. Relator: min. Ayres Britto. Data de julgamento: 14/3/2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF**. Relator: min. Ayres Britto. Data de julgamento: 14/3/2013. Brasília, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5067184>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/DF**. Relator: min. Moreira Alves. Data de julgamento: 25/6/1992. Disponível em: <http://www.memphissoftware.com.br/livros/stftr.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 870.947/SE**. Relator: min. Luiz Fux . 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14080728> . Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Mapa anual dos precatórios 2019. 2020. 1 painel interativo. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=24bb0aae-4341-48e7-b3b5-3606607894c4&sheet=60a7540d-d58d-43af-a15e-fa179c7a5233&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel> . Acesso em: 27 de outubro de 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 05 de outubro de 1988) Volume VI, Tomo II. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2001.

Calculadora do Banco Central. Disponível <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores> . Acesso em 31 de outubro de 2022.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema do precatório. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, nº 22, p. 61-102, 1998.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. Notas sobre o precatório na execução contra a Fazenda Pública. Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 12, nº 1, p. 27-53, jan./jun. 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Estado democrático de direito e responsabilidade civil do Estado: a questão dos precatórios**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 5 nº 19, p. 159-208, 2007.

MARQUES, Bianca Cardoso. Sistema de precatório brasileiro e a (in)efetividade das decisões judiciais. 2015. Dissertação (mestrado em Saúde da Família) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2015.

PODER DATA. Governo terá de pagar R\$ 89 bilhões de dívidas judiciais em 2022. <https://www.poder360.com.br/governo/governo-tera-de-pagar-r-89-bilhoes-em-dividas-judiciais-em-2022/>. Acesso em 27 de outubro de 2022.

[1] BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 05 de outubro de 1988) Volume VI, Tomo II. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2001.

[2] DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema do precatório. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, nº 22, p. 61-102, 1998.



[3] MARQUES, Bianca Cardoso. Sistema de precatório brasileiro e a (in)efetividade das decisões judiciais. 2015. Dissertação (mestrado em Saúde da Família) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2015.

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Estado democrático de direito e responsabilidade civil do Estado: a questão dos precatórios. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 5 nº 19, p. 159-208, 2007.

[5] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Mapa anual dos precatórios 2019. 2020. 1 painel interativo. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=24bb0aae-4341-48e7-b3b5-3606607894c4&sheet=60a7540d-d58d-43af-a15e-fa179c7a5233&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 27 de outubro de 2022.

[6] PODER DATA. Governo terá de pagar R\$ 89 bilhões de dívidas judiciais em 2022. <https://www.poder360.com.br/governo/governo-tera-de-pagar-r-89-bilhoes-em-dividas-judiciais-em-2022/>. Acesso em 27 de outubro de 2022.

[7] <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

Meta Fields