



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.804/DF

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADVOGADOS: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E OUTROS

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL

PARECER AJCONST/PGR Nº 377495/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 109, DE 15.03.2021. PRECATÓRIOS VENCIDOS. PRAZO PARA O PAGAMENTO. POSTERGAÇÃO ATÉ 2029. ESTADO DE DIREITO. TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA.

1. Emenda constitucional que posterga ainda mais o prazo para estados, Distrito Federal e municípios quitarem seus precatórios vencidos desrespeita o princípio do estado de direito e a garantia fundamental da tutela jurisdicional efetiva. Precedentes.

2. Os severos impactos econômicos ocasionados pela epidemia de Covid-19, somados a razões de segurança jurídica, justificam o pagamento dos precatórios vencidos até 31.12.2021 na forma preconizada pelo art. 101, *caput*, do ADCT, com a redação dada pela EC 99/2017 (até 31.12.2024), assim como o pagamento, até 31.12.2029, dos precatórios que vencidos após 31.12.2021.

3. O marco temporal sugerido tem por fundamento a circunstância de que exigir a quitação imediata dos precatórios pode resultar, no atual quadro de crise, na inviabilização de serviços públicos essenciais, inclusive os relacionados à própria saúde pública.

— Parecer pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 101, *caput*, do ADCT, na redação dada pela Emenda Constitucional 109/2021, apenas quanto aos precatórios vencidos até 31.12.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade – ADI, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB contra o art. 2º da Emenda Constitucional 109, de 15.3.2021, na parte em que alterou o *caput* do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Eis a norma impugnada:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

*"Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, **até 31 de dezembro de 2029**, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.*

Argui o requerente que a Emenda Constitucional 109/2021 postergou, por mais cinco anos, o prazo final para que estados, Distrito Federal e municípios pagassem seus débitos vencidos de precatórios.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Faz um histórico sobre os precatórios e suas sucessivas prorrogações de pagamento. A primeira delas, já na redação originária da Constituição Federal (ADCT, art. 33), quando os entes públicos receberam o prazo de oito anos, a contar de 1.7.1989, para quitação dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição.

Em 13.9.2000, por meio da Emenda Constitucional 30 (ADCT, art. 78), postergou-se a quitação dos precatórios por mais dez anos (até 2010).

Acontece que, segundo o requerente, a Emenda Constitucional 62, de 9.12.2009, inaugurou *“o denominado regime especial de pagamento”*. Regime que, *“reconhecendo a existência de uma grande dívida quanto aos precatórios vencidos, consagra definitivamente o modelo de exceção à regra que determina o pagamento no exercício seguinte, tendo sido definido um novo prazo para o pagamento”*. Referido prazo foi de quinze anos, *“estendendo o ‘calote’ e agravando o quadro de inadimplência”*.

Lembra que a Emenda Constitucional 62/2009 foi objeto da ADI 4.357 e declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF. Recorda também que, em modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, o STF estipulou que o pagamento dos precatórios vencidos haveria de ser feito em até cinco anos, a contar de 25.3.2015.

Veio, então, a Emenda Constitucional 94, de 15.12.2016, para *“dar concretude legislativa ao decidido por esse Supremo no julgamento da ADI 4357”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

“Sucedee que, não obstante todo o esforço dispendido para definição do novo prazo e tentativa de solucionar o problema, sobreveio a EC nº 99/2017, promovendo nova postergação do prazo, que passou a ser 31 de dezembro de 2024, ou seja, atraso de mais 4 (quatro) anos, no que seria a quarta moratória e mais uma tentativa de conjugar os interesses dos credores e devedores em novo acordo”.

Por fim, relata o requerente o advento da Emenda Constitucional 109/2021, ora impugnada, *“que em seu art. 2º prorroga novamente o prazo de quitação dos precatórios devidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal por mais 5 (cinco) anos, estabelecendo como novo limite 31 de dezembro de 2029, e caracterizando a quinta moratória da dívida”.*

Aponta, nesse contexto, violação dos princípios da separação dos poderes, da segurança jurídica e da efetividade da tutela jurisdicional. É que *“a definição de um novo prazo, significativamente maior para o cumprimento da obrigação determinada por ato judicial, [conferiria] ao Estado (Fazenda Pública) uma espécie de imunidade aos comandos do Poder Judiciário”.* Ademais, *“a postergação do prazo para pagamento [equivaleria] ao adiamento dos efeitos práticos do direito tutelado, cuja realização material opera-se quando do efetivo pagamento aos credores pecuniários da Fazenda Pública”.*

Alega desrespeito também à garantia constitucional da coisa julgada, *“uma vez que os precatórios são as expressões práticas da condenação da Fazenda Pública*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

em juízo, de tal modo que tolher a efetividade dos mecanismos de pagamento é também reduzir a intocabilidade, embora por via indireta, daquela garantia constitucional”.

Argui ainda violação do direito fundamental de propriedade, “na medida em que o particular credor da Fazenda se encontra obstado, por sucessivas vezes, de obter a satisfação de seu crédito e por força de instrumento normativo, que posterga o prazo de cumprimento por anos, em uma verdadeira legalização e institucionalização do ‘calote’”.

Segundo o requerente, a norma impugnada também afrontaria os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da isonomia. Quanto a este, afirma que “resta flagrantemente violado pela distinção de tratamento entre o sujeito público e o privado na relação creditícia”.

Por fim, o requerente faz referência à pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, cujas conclusões indicariam que “a postergação [do pagamento dos precatórios] ocasiona agravamento da situação fiscal dos entes públicos, na medida em que a elevação do montante de débitos judiciais é indicativo forte de ineficiência na gestão fiscal e de negligência dos gestores”.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Senado Federal, em suas informações, defendeu a constitucionalidade da norma impugnada. Disse que o tema foi amplamente debatido no Congresso Nacional. Alegou que é “no contexto de escassez de recursos, agravado severamente pela pandemia da Covid-19, que se inserem as medidas de ajuste fiscal da emenda



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

impugnada, inclusive quanto à ampliação do prazo para o pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios, medida que foi adotada conjuntamente com a extinção da linha de crédito especial da União para o financiamento de precatórios. As medidas foram disciplinadas conjuntamente e se compensam”.

Aduziu que “o postulante pretende, com esta ADI, alterar a decisão prevalecente no Congresso Nacional, transformando o Supremo Tribunal Federal em instância revisora do político”.

A Câmara dos Deputados, embora notificada, não prestou informações.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.

Antes de tudo, é preciso recordar em que consiste um precatório. Trata-se de obrigação estatal (União, estados, Distrito Federal e municípios) de pagar quantia certa decorrente de decisão judicial transitada em julgado. Diante da prática de ato ilícito (comissivo ou omissivo) pelo estado, o cidadão, no exercício de um direito fundamental (CF, art. 5º, XXXV), recorre ao Poder Judiciário para ver restaurada a ordem jurídica infringida.

Depois de encerrado todo o trâmite processual, se reconhecidos a ilegalidade do proceder estatal e o direito do cidadão em receber quantia em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dinheiro, inscreve-se a dívida em precatório, para pagamento até o final do ano seguinte (CF, art. 100, *caput* e § 5º).

Até que se entregue ao titular do direito a prestação material devida ou seu correspondente em dinheiro, a jurisdição não se completa. Noutro dizer, **apenas no momento em que o Estado paga o precatório é que se repara a lesão ao direito.**

Daí a importância do pagamento dos precatórios. Sua indefinida postergação representa desrespeito à eficácia da prestação jurisdicional e, portanto, violação do direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário (direito que inclui, por óbvio, a efetividade das decisões judiciais). Nesse cenário, o próprio estado de direito se enfraquece.

Prova de que o pagamento de precatórios se insere no conteúdo material de cláusulas pétreas da Constituição Federal é o fato de que o Supremo Tribunal Federal tem repellido, reiteradamente, as tentativas do poder constituinte reformador em estabelecer moratórias.

Foi o caso do art. 78 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 30, de 13.9.2000. Ao apreciar a Medida Cautelar na ADI 2.356, o STF suspendeu a eficácia da norma. Confira-se:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA.

1. O precatório de que trata o artigo 100 da Constituição consiste em prerrogativa processual do Poder Público. Possibilidade de pagar os seus débitos não à vista, mas num prazo que se estende até dezoito meses. Prerrogativa compensada, no entanto, pelo rigor dispensado aos responsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais, cujo desrespeito constitui, primeiro, pressuposto de intervenção federal (inciso VI do art. 34 e inciso V do art. 35, da CF) e, segundo, crime de responsabilidade (inciso VII do art. 85 da CF).

2. O sistema de precatórios é garantia constitucional do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença condenatória trânsita em julgado por quantia certa contra entidades de direito público. Além de homenagear o direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), prestigia o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF).

3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de "originário") não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebem da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.

4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação "em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos" dos "precatórios pendentes na data de promulgação" da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta “a separação dos Poderes” e “os direitos e garantias individuais”.

5. Quanto aos precatórios “que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”, sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o caput do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição.

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.

(ADI 2.356-MC, Rel. p/ acórdão Min. Ayres Britto, DJe de 19.5.2011.)

O mesmo se deu com o art. 97 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 62, de 9.12.2009. Ao julgar as ADIs 4.357 e 4.425, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do regime especial instituído pela norma. Veja-se trecho da ementa do acórdão:

(...) O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). (...).

(ADI 4.357, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 26.9.2014)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Essa retrospectiva é necessária para se chegar à correta exegese do art. 101 do ADCT. Após o STF declarar a inconstitucionalidade do art. 97 do ADCT, viu-se na contingência de modular os efeitos de sua decisão. Estabeleceu, então, que o regime especial nele previsto vigoraria, excepcionalmente, por mais cinco anos, a contar de 1º.01.2016 (ADI 4.425-QO, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 4.8.2015).

Sobreveio a Emenda Constitucional 94, de 15.12.2016, que inseriu, formalmente, no texto constitucional, a solução já dada pelo Supremo Tribunal Federal, no plano da jurisdição. Daí surgiu o art. 101 do ADCT, com a seguinte redação:

*Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, **até 31 de dezembro de 2020**, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.*

A Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017, ainda estendeu o prazo por mais quatro anos (até 31.12.2024), mas manteve íntegro o propósito da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

emenda constitucional anterior: determinar, de uma vez por todas, o pagamento dos precatórios pelos entes públicos inadimplentes. A data de 31.12.2024 era (ou, pelo menos, propunha-se a ser) o **termo final** para pagamento dos precatórios em atraso.

A Emenda Constitucional 109/2021, ao postegar ainda mais o prazo para que estados, Distrito Federal e municípios quitem seus precatórios há muito tempo vencidos, incorre nas mesmas inconstitucionalidades das Emendas Constitucionais 30/2000 e 62/2009.

As reiteradas moratórias do pagamento dos precatórios afrontam a garantia constitucional da tutela jurisdicional efetiva. É que, ao contrário do que argumentou o Advogado-Geral da União, embora o pagamento de precatório seja atividade administrativa, sua efetivação é indispensável para que se repare a lesão ao direito, reconhecida por sentença judicial transitada em julgado.

De nada serviria ao indivíduo que teve um direito violado o acesso ao Poder Judiciário se a reparação jamais fosse concretizada. É o que está a ocorrer com centenas de milhares de pessoas que veem, emenda constitucional após emenda constitucional, o adiamento do prazo para pagamento de seus créditos com o Poder Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em tudo se aplicam aqui as palavras do Ministro Ayres Britto, Relator das ADIs 4.357 e 4.425, cujo voto foi seguido pela maioria do Supremo Tribunal Federal. Veja-se:

45. *Outra vez penso assistir razão aos requerentes. Tenho que ambos os “modelos” de regime especial de pagamento de precatórios, instituídos pelo art. 97 do ADCT, foram concebidos com menosprezo à própria ideia central do Estado Democrático de Direito como um regime que faz residir numa vontade normativa superior à do Estado o fundamento da submissão dele, Estado, a deveres e finalidades. E essa vontade normativa superior é a Constituição originária, consagradora, dentre outras cláusulas pétreas, do direito subjetivo de acesso a uma **jurisdição eficaz** (inciso XXXV do art. 5º). É o que sinonimiza “Estado Democrático de Direito” e “Estado Constitucional”, porque, antes desse Estado Constitucional, o fundamento da submissão do Estado a deveres era a própria vontade normativa dele, Estado. O que significava um precário estado de segurança jurídica para os atores sociais privados e a coletividade como um todo, pois aquele que se autolimita discricionariamente também discricionariamente se autodeslimita a qualquer momento.*

46. *Ora bem, essa altissonante regra de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” é o que se tem apropriadamente chamado de livre e eficaz acesso às instâncias judiciárias, a se interpretar conjuntamente com a norma da intangibilidade da decisão que resultar, com definitividade, de tais instâncias. Decisões que, assim carimbadas com o selo da irreformabilidade, se tornam imperativas para os sujeitos a quem desaproveitam, neles incluídos o Estado. É a conhecida fórmula de que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (inciso XXXVI do art. 5º), dando-se que o substantivo “lei” é de ser lido como “direito-lei”, porque nesse direito-lei se compreende a própria emenda à Constituição, cláusula pétrea que é (§ 4º do art. 60 da CF).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

48. Daqui se desata a ilação de que o art. 97 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, acabou por subverter esses valores (Estado de Direito, devido processo legal, livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário, razoável duração do processo). Primeiro, por esticar por mais quinze anos o cumprimento de sentenças judiciais com trânsito em julgado e em desfavor do Poder Público. Cumprimento – acresça-se – que já havia sido prorrogado por um decênio pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000. Depois disso, pelo sabidamente demorado processo judicial em que o particular tê reconhecido seu direito, a parte vencida simplesmente dispõe de mais quinze anos para cumprir a decisão. E não se diga que esse novo alongamento temporal do perfil da dívida estatal em nada atingiria a efetividade da jurisdição, por ser o precatório um mecanismo de feição administrativa. E assim não se diga porque a execução da sentença judicial e a consequente entrega, a quem de Direito, do bem jurídico objeto da demanda (ou seu correspondente em pecúnia) integra o próprio núcleo da garantia do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário. Doutro modo, a função jurisdicional seria mera atividade lúdica. Não por outro motivo é que a Corte Europeia de Direitos Humanos, já em 19/03/1997, ao julgar o caso Hornsby x Grécia, assentou que “a execução de uma sentença, qualquer que seja o órgão jurisdicional, deve ser considerada como parte integrante do processo”. Pelo que, “se a Administração se recusa ou se omite a executar [a sentença], ou ainda se demora a fazê-lo, as garantias do artigo 6º [da Convenção Europeia de Direitos Humanos], das quais se beneficia o demandante durante a fase judicial do processo, perderiam qualquer razão de ser” (tradução livre).

49. De se ver que o mesmo debate vem sendo encetado nesta nossa Corte de Justiça, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 2.356 e 2.362, cujo objeto é a Emenda



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Constitucional nº 30/2000. Com a circunstância agravante de que, no caso dos autos: o primeiro dos “modelos” de regime especial de pagamento de precatórios, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 97 do ADCT, não tem prazo para acabar. E não tem prazo para acabar porque “vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados”, depositados na conta especial (§ 14 do art. 97). Como o montante de recursos a ser depositado na referida conta está limitado a um pequeno percentual da receita corrente líquida da entidade pública devedora, é de se imaginar que a fila de precatórios só aumentará, principalmente porque a dívida acumulada em todos esses anos de ostensivo descaso por parte de algumas unidades da Federação ingressará no regime especial, conforme o § 15 do art. 97 do ADCT. Nesse cenário de caricato surrealismo jurídico, o Estado se coloca muito acima da lei e da Constituição.

(...)

53. Em síntese, neste ponto, o que se tem é dolorosamente isso: todo o regime especial veiculado pelo art. 97 do ADCT é reverente à lógica hedonista de que as dívidas do Estado em face de terceiros não de ser pagas, em acentuada medida, quando e se o Poder Público desejar. É um segundo passo da caminhada que se iniciou com a Emenda Constitucional nº 30/2000 e que não terá fim enquanto este Supremo Tribunal Federal sucumbir às tão antigas quanto deletérias “razões de Estado”. Razões artificializadas ou indisfarçavelmente falsas, como passo a demonstrar.

E não se argumente que a pandemia de Covid-19 agravou o quadro de escassez de recursos públicos e tornou imperiosa mais uma moratória do pagamento dos precatórios. O argumento seria válido se o inadimplemento dos estados, do Distrito Federal e dos municípios decorresse da pandemia.

Aqui, porém, há de se fazer uma distinção.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Quanto aos precatórios vencidos até 31.12.2021, a inadimplência dos entes públicos remonta à data da promulgação da Constituição de 1988. E vem se agravando desde então, exatamente porque o estado sempre encontra um motivo de “força maior” para postergar o cumprimento das sentenças judiciais transitadas em julgado. Como se o descumprimento das ordens judiciais fosse assunto menor.

Como bem afirmou o Ministro Ayres Britto, esse cenário de reiterada violação dos princípios constitucionais *“não terá fim enquanto [o] Supremo Tribunal Federal sucumbir às tão antigas quanto deletérias ‘razões de Estado’”*.

Já em relação aos precatórios vencidos após 31.12.2021, a pandemia de Covid-19 é excepcionalidade que justifica a postergação do pagamento.

Em 2020 e 2021, todo o mundo (incluído o Brasil) foi impactado por epidemias nacionais de Covid-19, que logo se transformaram numa pandemia de proporções catastróficas para a vida e saúde das pessoas.

Nesse cenário, vultosos recursos do Estado tiveram que ser direcionados para o sistema público de saúde. Num verdadeiro estado de calamidade pública, o Congresso Nacional não teve opção, a não ser instituir um *“regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações”* (Emenda Constitucional 106/2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por meio da Lei Complementar 173, de 27.5.2020, foi instituído o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, pelo qual, entre outras medidas, suspendeu-se o pagamento das dívidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com a União.

Assim, numa tentativa de conciliar, uma vez mais, os interesses dos credores e os das Fazendas Públicas estaduais, distrital e municipais, tem-se por constitucional a postergação, por mais cinco anos (até 31.12.2029), do regime especial de pagamento dos precatórios, **apenas em relação aos precatórios vencidos após 31.12.2021.**

O **marco temporal** sugerido tem por fundamento a circunstância de que exigir dos estados quitação imediata dos precatórios vencidos após 31.12.2021 e daqueles que vencerão entre essa data e 31.12.2029 pode resultar, em razão dos impactos econômicos severos ocasionados pela epidemia de Covid-19, na inviabilização de serviços públicos essenciais, inclusive os relacionados à própria saúde pública.

O Supremo Tribunal Federal entendeu de forma similar ao julgar a ADI 4.425-QO. Embora tenha declarado a inconstitucionalidade do regime especial de pagamento, instituído pela Emenda Constitucional 62/2009, modulou os efeitos da decisão. Na ocasião, assim se manifestou o Ministro Luiz Fux:

Por fim, entendo que a declaração de inconstitucionalidade do § 15 do art. 100 da Constituição da República e do art. 97 do ADCT, ambos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

incluídos pela EC nº 62/2009, deve sim ter seus efeitos modulados no tempo. Isso porque, muito embora fosse desejável que todos os entes públicos honrassem suas dívidas pontualmente, a satisfação imediata de todos os credores do Estado poderia impactar sobremaneira a consecução dos demais misteres constitucionais que cabem ao Poder Público, afetando a esfera jurídica de inúmeros outros cidadãos que nada têm a ver com recalcitrância da Fazenda em pagar as suas dívidas.

No mesmo sentido, posicionou-se o Ministro Ricardo Lewandowski:

(...) é preciso sempre ter em conta aquele brocardo romano ad impossibilia nemo tenetur, porque nós não podemos obrigar alguém ao impossível, sobretudo, tendo em conta que o administrador público precisa prestar os serviços públicos essenciais, sob pena de criar-se um caos social irreversível, e não é isso que o Supremo Tribunal Federal, evidentemente, deseja. Temos que atender aos interesses dos credores da Fazenda Pública, que são importantes, são relevantes, mas não podemos também, de outro lado, deixar que o Estado não preste os serviços públicos essenciais. (...).

Na mesma direção observou o Ministro Gilmar Mendes:

É fato que grande parte da receita dos entes federativos está constitucionalmente vinculada ou deve ser empregada na prestação de serviços públicos contínuos, razão pela qual a determinação de destaque dessas verbas para o pagamento de precatórios representaria violação a diversas normas constitucionais. Há certamente aí um custo de oportunidade, uma escolha trágica nessa questão. Para dar fim, subitamente, ao estoque de precatórios, que outros gastos deverão deixar de lado os Estados e Municípios? O orçamento público, todos sabemos, não é infinito, e os direitos fundamentais – todos eles, diga-se! – têm custos. Portanto, o aumento imediato da destinação de recursos ao pagamento de precatórios decerto haverá de se fazer em prejuízo de outros valores constitucionais igualmente relevantes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A absoluta imprevisibilidade da epidemia de Covid-19 já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como justificadora da flexibilização de regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Confira-se:

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO.

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União.

2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF.

3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

4. *O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada.*

5. *Medida cautelar referendada.*

6. *O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa.*

7. *Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes.*

(ADI 6.357-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20.11.2020.)

Como se vê, a alteração que o art. 2º da Emenda Constitucional 109/2021 operou no art. 101, *caput*, do ADCT inclui-se no cenário de calamidade pública ainda vivenciado pelos brasileiros. E tem como propósito viabilizar as políticas públicas necessárias à concretização do mais básico dos direitos fundamentais: o direito à vida.¹

1 Conforme observa o Ministro Celso de Mello, “entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado a todos pela própria Constituição, ou fazer prevalecer contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário, entendo – uma vez configurado esse dilema – que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador [e também ao legislador e aos entes públicos responsáveis, direta ou indiretamente pelo cumprimento das leis e dos mandamentos constitucionais] uma só é possível opção: **aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas**” (RE 581.352-AgR/AM, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22.11.2013 – grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Acontece que a excepcionalidade causada pela epidemia de Covid-19 não há de justificar a postergação de pagamento de todo e qualquer precatório. Para os precatórios vencidos **após 31.12.2021**, é bastante compreensível, diante de tudo o que já se afirmou.

O estoque de precatórios vencidos anteriormente, porém, **hão de ser quitados até 2024**, conforme preconizava o art. 101, *caput*, do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional 99/2017. Em relação a eles, mais uma moratória incorreria nas mesmas inconstitucionalidades pronunciadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.357: violação da coisa julgada e da efetividade da prestação jurisdicional.

Assim, há de ser admitida a postergação, por mais cinco anos (até 31.12.2029), do regime especial de pagamento dos precatórios, **apenas em relação aos precatórios vencidos após 31.12.2021**.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 101, *caput*, do ADCT, na redação dada pela Emenda Constitucional 109/2021, **apenas quanto aos precatórios vencidos até 31.12.2021**.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JMR