

**A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 94/2016  
E A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS: UM CAMINHO  
PARA O EFETIVO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS**

***CONSTITUTIONAL AMENDMENT N. 94/2016 AND THE  
BREAKDOWN OF REVENUE: A PATH FOR THE  
EFFECTIVE PAYMENT OF THE PRECAUTIONARY***

**Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho**

Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE).  
Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE).  
Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).  
Professor Visitante da Divisão de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).  
Membro e Socio Fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA).  
*E-mail:* marco.praxedes@tjce.jus.br.

**Kath Anne Meira da Silva Simonasi**

Advogada. Especialista em Direito e Processo Constitucionais pela  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR).  
Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).  
*E-mail:* kathmeira@hotmail.com.

**Resumo**

A presente investigação analisa a Emenda Constitucional n. 94, de 15 de dezembro de 2016, no que concerne a finalidade do novo dispositivo, resgatando o otimismo para aqueles que possuem créditos oriundos dos famigerados precatórios. Essa última inovação modificou substancialmente o art. 100 da Constituição Federal de 1988, considerada uma das mais relevantes alterações no complexo regime de precatórios, sobretudo através da prescrição estabelecendo que todos os precatórios dos Estados Membros, Distrito Federal e Municípios vencidos na data base de 25 de março de 2015 devem pagos até 31 de dezembro de 2020. A declaração de inconstitucionalidade da sistemática anterior pelo Supremo Tribunal Federal, onde o prazo estava fixado no ano de 2024, acabou sendo o ponto de partida para edificação da emenda ventilada. O novo dispositivo demonstra que existe

## THEMIS

a preocupação tanto em assegurar aos entes públicos devedores efetivos meios atender o prazo, quanto em satisfazer os direitos dos credores diante da crise orçamentária global. Nesse contexto, o presente estudo foi realizado baseando-se em vasta pesquisa bibliográfica, livros especializados, artigos publicados em revistas científicas e jurisprudências dos tribunais superiores, realizando um exercício quantitativo objetivando avaliar a representatividade e a capacidade de pagamento dos entes governamentais para com as dívidas com precatórios. Desta forma, a finalidade do artigo é disseminar as características das dívidas públicas decorrentes de precatórios e ainda a desvinculação de receitas como um mecanismo para efetividade das normas advindas pela emenda.

**Palavras-chave:** Emenda Constitucional n. 94/2016. Precatórios. Desvinculação de Receitas. Dívidas Decorrentes dos Precatórios.

### **Abstract**

*This study analyzes the purpose of the Constitutional Amendment no. 94/2016 (EC No. 94/2016), which brought optimism for those who have credits from petitions (sums owed by government entities). The latest modifications made in the legal regime of petitions came from the aforementioned constitutional amendment, which essentially modifies article 100 of the Brazilian Federal Constitution. One of the most important changes made in the legal regime of petitions is the determination contained in that article, establishing that all petitions of the States, Federal District and Municipalities which expired on the base date of March 25, 2015 must be paid by December 31, 2020. The deadline in the previous regime was in 2024, which was declared unconstitutional by the Brazilian Supreme Court and ended up being the starting point for drafting this amendment. With this change, there is a concern whether public entities with very high debt stocks have the means to meet the new deadline (December 31, 2020). Another concern is the rights of creditors in face of critical budget problems. In this context, this study was carried out based on extensive bibliographical research, books, journal articles, jurisprudence and internet search. Also, a quantitative exercise was conducted to evaluate the representativeness and the capacity of payment of*

*government entities regarding the debts with petitions. Therefore, this study aims to demonstrate the purpose of EC N. 94/2016 by characterizing public debts arising from petitions and by emphasizing the role of relaxing mandatory application of budget revenues as a mechanism for the effectiveness of this law.*

**Keywords:** *Constitutional Amendment No 94/2016. Petition. Unlinking Recipes. Debts arising from Petition.*

## 1. INTRODUÇÃO

A abordagem dessa temática surge em face da expectativa gerada com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 94, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um novo regime de pagamento de precatórios, fomentando mudanças significativas na ordem de satisfação da obrigação e na viabilidade da quitação pela União, Distrito Federal, Estados Membros e Municípios, resgatando o otimismo para aqueles que possuem créditos oriundos deste complexo, tendo em vista a previsão de receber os valores devidos até 2020.

O instituto do precatório não é propriamente uma novidade no sistema jurídico brasileiro, sendo uma das principais formas da máquina pública em liquidar os débitos originários de sentenças judiciais.<sup>1</sup> E, mesmo após muitas décadas da instituição do regime de precatório, o sistema ainda vigora na legislação pátria. Embora ao longo destes anos tenha sofrido inúmeras adequações necessárias, o objetivo continua sendo o mesmo: planejamento financeiro para que os entes públicos possam honrar suas dívidas sem que haja qualquer prejuízo de receitas em outros setores.

---

1 O sistema dos precatórios foi incluído no ordenamento jurídico nacional através do art. 182 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Vale a pena conferir a redação original da norma: “Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais”. Sua criação esteve baseada no compromisso administrativo-normativo em construir fórmulas impessoais de pagamento judicial de dívidas, superando as práticas clientelistas (JOBIM, 2006, p. 133).

## THEMIS

O presente estudo analisa as últimas modificações feitas no sistema de precatórios através da Emenda Constitucional nº 94/2016, sendo considerada uma das mais importantes alterações originadas do referido dispositivo, através da prescrição contida no art. 100 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelecendo que todos os precatórios dos Estados Membros, Distrito Federal e Municípios vencidos na data base de 25 de março de 2015 devem pagos até 31 de dezembro de 2020. Prazo este que, no regime anterior, era estabelecido como o ano de 2024, o que foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e acabou sendo o ponto de partida para elaboração da emenda em estudo.

A nova regra prevê ainda que para a quitação de débitos representados por precatórios, será realizado mensalmente, via depósito em conta do TJ local, deduzindo para tanto 1/12 da receita líquida corrente de cada ente, a serem apurados no mês anterior ao mês do pagamento em alíquota satisfatória para a quitação de seus débitos, não podendo ser inferior à média do empenho percentual da receita corrente líquida do período compreendido entre 2012 a 2014. Excetuando-se apenas o pagamento de Precatório Federal (União), cuja regra não se aplica. Com este dispositivo, há a preocupação tanto em assegurar aos entes públicos devedores com estoques de precatórios “impagáveis” e os efetivos meios atenderem o prazo de 31 de dezembro de 2020, como também há a preocupação em satisfazer os direitos dos credores diante da situação de crise orçamentária vivida nos últimos anos, já tendo os Governantes manifestados preocupação com a diminuição dos prazos para até 2020.

Inicialmente, foi realizada uma abordagem sobre a finalidade da EC nº 94/2016, as prerrogativas a ela inerentes e a sua viabilidade e justificativa para adequação em um contexto atual de profunda instabilidade política e econômica do país. Em seguida, foi exposta uma ideia geral sobre o sistema de precatórios objetivando compreender as alterações que este dispositivo almeja promover. Na sequência, foi realizado um apanhado geral sobre as dívidas que movimentam o sistema de precatório, em especial, a representatividade do endividamento das unidades da federação e das capitais brasileiras, ressaltando as possibilidades de cumprimento nos termos previstos na emenda investigada. Por derradeiro, foi abordado um dos aspectos mais polêmicos trazidos pela EC nº 94/2016, qual

seja, a eventual necessidade da desvinculação das receitas como pré-requisito para saldar os débitos, analisando se realmente é uma saída constitucional para cumprimento dos precatórios, avaliando, também, a representatividade destas dívidas nos orçamentos dos estados e capitais do país.

O objetivo do presente estudo é abordar o instituto do precatório como meio de pagamento das dívidas dos entes públicos decorrentes de sentenças transitadas em julgado em razão das alterações trazidas pela EC nº 94/2016. Justificou-se o estudo do tema em face da relevância do referido instituto na Constituição Federal e das inúmeras controvérsias que o cercam, e que, fatalmente sustentam o descrédito de mais uma alteração neste dispositivo.

A metodologia utilizada segue uma pesquisa bibliográfica e finalidade descritiva e exploratória, pois classifica, explica e interpreta os fatos. A pesquisa, segundo a utilização dos resultados, é pura, porque o seu objetivo não busca transformar a realidade, mas somente buscar conhecimentos. A natureza da pesquisa é qualitativa e quantitativa, porquanto também examina critérios de representatividade numérica.

## **2. ASPECTOS GERAIS E FINALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 94/2016**

Após intenso e inédito diálogo popular entre credores e devedores, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a EC n. 94/2016, com a missão precípua de resgatar a credibilidade do regime brasileiro de precatórios, até então perdida em face das constantes irregularidades nos pagamentos destes títulos. Consiste, portanto, em um notável mecanismo de promoção da confiabilidade e moralidade do setor público frente aos credores de dívidas judiciais já transitadas em julgado em desfavor da Fazenda Pública Nacional.<sup>2</sup>

---

2 Nesse mesmo sentido, entendendo que o principal objetivo da EC nº 94/2016 foi dar efetividade na prestação jurisdicional através do adimplemento dos precatórios, observando os princípios constitucionais elencados na Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2017, p. 12).

## THEMIS

Além das mudanças ocorridas no sistema de precatórios desde a redemocratização do país, as alterações recentemente propostas, em sua essência no art. 100 da CF/1988, ainda restaram acrescentadas cinco novos artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) objetivando propor um regime especial de pagamento de precatórios inédito no ordenamento jurídico vigente. Reforçando o potencial de eficácia deste dispositivo, está o julgamento da Questão de Ordem nas ADIs 4.357/DF e 4.425/DF do Supremo Tribunal Federal (STF), que já havia definido em 25 de março de 2015 um calendário para pagamento dos créditos desta natureza, julgando ainda como inconstitucional parcela majoritária da Emenda Constitucional nº 62/2009.

Em seu art. 1º, a EC nº 94/2016 alterou o art. 100 da CF/1988 para inserir no § 2º nesse dispositivo a redação que contempla novas regras de preferência em relação aos créditos de precatórios, sendo incluída como prioritários a parcela dos créditos de natureza alimentícia e dos deficientes físicos, mantendo-se a preferência aos titulares com idade de sessenta anos ou mais e aos portadores de doença grave, já previsto no texto da EC nº 62/2009.<sup>3</sup> Estes aspectos demonstram a importância dada pela EC nº 94/2016 em termos de garantir um acesso isonômico e imparcial dos credores da Fazenda Pública aos montantes devidos a título de precatórios judiciais, confirmando, deste modo, a indisponibilidade do interesse público.

A prerrogativa de prioridade para recebimento se aplica tanto ao credor originário, quanto por sucessão hereditária. No tocante ao primeiro, pode ser entendido como sendo a pessoa no nome de quem é expedido o precatório,

---

3 Analisando a redação da EC nº 94/2016 é possível verificar um alargamento no tocante às pessoas portadoras de deficiência atingidas pelo benefício da prioridade normativo-constitucional. Todavia, importante realçar que, com relação às pessoas portadoras de doença grave e às pessoas com deficiência geral, a prioridade ventilada depende de prévia regulamentação legal: a) com relação a primeira, somente se enquadra como doença grave aquela assim definida expressamente em lei; b) com relação a segunda, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas de acordo com o art. 2º da Lei 13.146/2015 (CUNHA, 2017, p. 384).

independente de sucessões processuais previamente observadas na fase judicial. No tocante ao segundo, pode ser entendido como sendo aquele que assume a legitimidade como parte em eventual morte do credor originário. Assim sendo, a vigência da EC nº 94/2016 afasta a limitação que conferia prioridade apenas ao credor a quem o precatório fora expedido.

Para assumir a titularidade, é possível que o credor hereditário a tenha tanto extrajudicialmente, via partilha através de escritura pública com aceitação direta pelo Presidente do Tribunal em processo administrativo do precatório, quanto judicialmente, devendo ser observadas, em ambos os casos, a legislação pertinente. No caso de um credor originário ou por sucessão hereditária, algumas condições para a concessão do benefício devem ser atendidas, quais sejam: a) idade de 60 anos – independe do tipo de credor, constituindo-se o direito subjetivo à prioridade no momento do implemento desse requisito; b) existência de doença grave – qualquer das moléstias indicadas na forma do art. 6º, XIV da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, com a redação dada pela Lei nº 11.052, de 29 de dezembro de 2004, e na forma prevista no art. 13 da Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ou a deficiência apurada, quando necessária, na forma do art. 2º, §1º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015; c) o valor da obrigação legal definida como de pequeno valor aplicável ao ente devedor – a concessão do benefício está limitada ao triplo dessa importância, uma vez satisfeito algum dos requisitos anteriores.

Outra significativa mudança ocorreu com o acréscimo dos §§ 17 a 18 ao art. 100 da CF/1988, onde o parágrafo 17 estabelece que a União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios deverão aferir mensalmente, em base anual, a representatividade e o respectivo comprometimento de suas Receitas Correntes Líquidas (RCLs) com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. O não-atendimento a tais termos implicam na possibilidade de os Tribunais poderem fazê-lo, tanto a partir das informações obtidas junto aos próprios devedores, quanto via consulta aos denominados Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) que são exigências legais dos tribunais de contas.

## THEMIS

Ademais, o conceito de RCL permanece inalterado, conforme descreve o parágrafo 18 do mesmo artigo que apenas reforça a previsão anterior do art. 97, § 3º, do ADCT:

Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas: I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional; II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

Outro destaque está no art. 102 da EC nº 94/2016, também adicionado ao ADCT, que estabelece o percentual obrigatório dos recursos de 50% ao pagamento a ser realizado por ordem cronológica dos precatórios. Os demais 50% poderão ser reservados para liquidação por intermédio de acordos com os credores, por opção dos Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, sendo de 40% a redução máxima autorizada do valor atualizado a receber, desde que não haja recurso pendente. Deve-se ainda respeitar as preferências dos créditos alimentares, mas permite-se ao ente público devedor a realização de acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios para efetivação dos pagamentos.

A EC nº 94/2016 representa, assim, um marco em termos das novas possibilidades aos entes devedores em atraso com o pagamento de precatórios emvidarem esforços para obtenção de recursos financeiros para a equalização dessas dívidas, já que, dentre outros aspectos, se estabelece o ano de 2020 como o prazo final para quitação dos débitos com precatórios de Estados Membros e Municípios. Reforça-se, desta maneira, a preocupação em assegurar aos entes

públicos devedores com estoques de precatórios “impagáveis” os efetivos meios para atender o prazo de 31 de dezembro de 2020, bem como o intuito em satisfazer os direitos dos credores. Já o sistema anterior estabelecia o prazo até 2024.

O novo texto é pioneiro em apresentar norma de pagamento diferido do art. 100 da CF/1988, já que o regime foi instituído para amortizar as dívidas originária de precatórios e a EC nº 94/2016 visa assegurar a quitação de 90% dos entes devedores, utilizando, para tanto, o empenho de suas Receitas Correntes Líquidas inferiores a 3%, sendo considerada inclusive, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), uma inconcussa e positiva mudança.

Ademais, o dispositivo em análise prevê ainda que a quitação de débitos representados por precatórios deverá ser realizada mensalmente via depósito em conta do TJ local, deduzindo, para tanto, 1/12 da receita líquida corrente de cada ente, a serem apurados no mês anterior ao mês do pagamento em alíquota satisfatória para a quitação de seus débitos, não devendo ser inferior à média do empenho percentual da receita corrente líquida do período compreendido entre 2012 a 2014. Excetua-se, apenas, o pagamento de Precatório Federal (União), cuja regra não se aplica.

A inclusão do art. 101, § 2º, I e II no ADCT cria uma justificável perspectiva de recebimento dos créditos de precatórios, uma vez que permite a utilização de depósitos judiciais e administrativos. Do total dos depósitos, 75% poderão ser imediatamente direcionados à quitação dos precatórios. Quanto aos depósitos judiciais relativos às causas entre particulares, os governos poderão usar até 20% dos recursos em juízo, exceto daqueles de natureza alimentícia. Para obter esse valor, os governos terão de criar um fundo garantidor composto pelos outros 80% dos depósitos.

Nesse sentido, fica evidenciado que a EC nº 94/2016 confere à Fazenda Pública Nacional a prerrogativa para utilizar, por sua livre conveniência, inúmeras receitas cogentes para pagamento dos precatórios. Esse tem sido um dos pontos mais polêmicos da emenda, cuja constitucionalidade é questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.679/DF no STF.

## THEMIS

A Procuradoria Geral da República afirma, assim, que parte da emenda desobedece a vários dispositivos constitucionais, dentre eles o direito à propriedade dos titulares dos depósitos e do acesso à justiça. Contudo, a mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade ainda não foi julgada no mérito.

Na redação trazida pela EC nº 94/2016 também foi contemplada a alternativa de compensações de dívidas ativas, passando a ser oportunizado ao beneficiário do regime de precatório compensar ou não o valor com tais dívidas, devendo as mesmas terem sido inscritas na dívida ativa até 25 de março de 2015, conforme determina o novo art. 105 do ADCT. Outro aspecto de destaque e inovador na referida emenda diz respeito à vinculação dos pagamentos do estoque da dívida de precatórios à Receita Corrente Líquida (RCL) dos entes subnacionais, estabelecendo, ainda, a necessidade de mensurar periodicamente esta rubrica.

Como critério de aptidão aos benefícios previstos na EC nº 94/2016, o ente público deve estar em mora com o pagamento de seus precatórios em 25 de março de 2015 que estavam submetidos ao regime especial anterior previsto na EC nº 62/2009, fato que simplifica bastante a identificação por parte dos tribunais gestores.<sup>4</sup> A passagem é automática, ou seja, a partir do exercício de 2017 estes entes deixam de cumprir as regras até então vigentes por força dos efeitos da inconstitucionalidade do regime da EC nº 62/2009 (ADI nº 4.425/DF e 4.357/DF), para cumprir as determinações previstas no novo dispositivo da EC nº 94/2016.

---

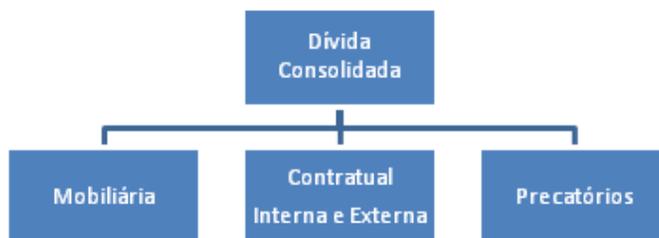
4 Foi através da EC nº 62/2009 que o sistema de precatórios sofreu minuciosa análise normativa, passando o art. 100 da CF/1988 a contar com dezesseis parágrafo, incorporando várias inovações ao microssistema, suscitando muitas críticas quanto a viabilidade de compensar dívidas tributárias através dos precatórios. Não se sabe de onde o legislador buscou tamanha inspiração para formular a ventilada emenda, situação delicada que sinalizou em alguns dispositivos como autorizadores de calote institucionalizado (HARADA, 2017, p. 42). Dentre elas podemos citar a vedação expressa do ato de expedição e fracionamento de precatórios complementares ou suplementares para fins de enquadramento como requisição de pequeno valor. Pelas alterações foi possível inferir que, em sede de negociação, o credor foi colocado em uma posição de fragilidade, tendo ainda que superar toda a incerteza e morosidade estatal no adimplemento do crédito (SOUZA, 2017, p. 32).

Esta nova regra também abrange aqueles entes públicos que estavam sob o regime geral ou ordinário em 2015 e que apresentavam em 25 de março deste ano dívida de precatórios vencidos, tendo eles ou não se submetido ao antigo regime especial da EC nº 62/2009, de modo que todos os entes públicos serão identificados pelo Tribunal de Justiça após análise individual ante os tribunais integrantes do Comitê Gestor de Pagamento de Precatórios que foi criado pela Resolução nº 115/2010 do Conselho Nacional de Justiça.

### 3. AS DÍVIDAS DECORRENTES DOS PRECATÓRIOS

Sabe-se que o ente público pode se endividar basicamente de três formas: a) através de dívida mobiliária; b) através dívida contratual, que engloba as dívidas interna e externa; c) através dos precatórios, conforme resume a Figura 1, que apresenta a definição de Dívida Consolidada de um ente público:

**Figura 1:** Desagregação da Dívida Consolidada do Setor Público no Brasil



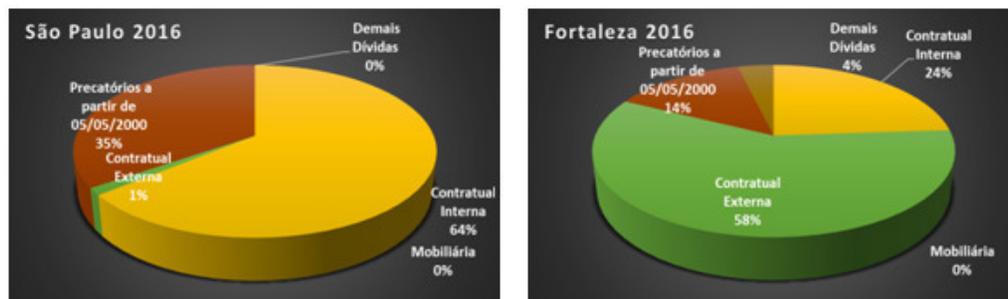
Fonte: Elaboração própria.

A partir dessas três opções de financiamento disponíveis aos governos e prefeituras, com a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, mais conhecida como Lei de Renegociação de Dívidas, a dívida mobiliária deixou de ter representatividade no orçamento destes entes, que passaram a se financiar majoritariamente via dívidas contratuais internas e externas, ou via precatórios. Evidências para 2016 na maior capital do país e em uma análise comparativa com Fortaleza, que é a quarta capital do país em população, demonstram que os precatórios se situam

## THEMIS

entre as três maiores componentes da dívida pública destas prefeituras. É o que demonstra a Figura 2.

**Figura 2:** Distribuição da Dívida Consolidada em entes Públicos Seleccionados, 2016.



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (2016).

Em virtude de se tratar de uma prefeitura economicamente maior, a dívida interna da capital paulista é mais representativa que a capital cearense, cuja parcela majoritária do financiamento advém de órgãos internacionais. Não obstante aumenta a representatividade dos precatórios quando se possui um maior poder econômico. No caso de São Paulo, por exemplo, são da ordem de 35,0% do endividamento, contra 14,0% do endividamento de Fortaleza. Estes resultados são úteis para um dimensionamento da dívida de precatórios que, a despeito de ser a mais urgente em termos de prazo de pagamento, é também bastante representativa no orçamento das prefeituras das capitais brasileiras.

Após a verificação da representatividade desta dívida que é exigida pela EC nº 94/2016, cabe avaliar a capacidade de pagamento do setor público e, portanto, avaliar as possibilidades deste dispositivo constitucional. Desta forma, propõe-se a seguir uma avaliação das dívidas de precatórios dos estados e capitais brasileiras como proporção das receitas destes entes.

### 3.1 A Emenda Constitucional nº 94/2016 e as dívidas nos Estados Membros e nas capitais brasileiras

Conforme já explorado, a EC nº 94/2016 proposta pelo Poder Executivo através da Casa Civil, para disciplinar o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais desses entes, é promulgada em um cenário de intensa crise fiscal, principalmente nos Estados Membros, conforme divulgação ampla da mídia, a exemplo da situação do Rio de Janeiro, que em 2017 pagou os salários do funcionalismo de forma parcelada e da situação de Rio Grande do Sul, que desde 2016 já apresentava uma situação caótica das contas públicas.<sup>5</sup> É, portanto, neste contexto de instabilidade que entra em vigor a emenda, acrescentando dispositivos ao denominado Ato das Disposições Constitucionais Transitórias objetivando instituir o regime especial de pagamento para os casos em mora dos Estados Membros e Municípios.

Além dos aspectos já destacados, o art. 100, § 17 da CF/1988 reconhece a necessidade dos entes em aferir mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. É a primeira atitude concreta que consiste em um mecanismo de monitoramento da capacidade de pagamento das administrações públicas, já que a margem obtida na RCL em relação ao comprometimento com pessoal e outros gastos é que sugerirá uma medida para avaliar a quantidade de recursos disponíveis e potencialmente alocáveis na quitação de precatórios.

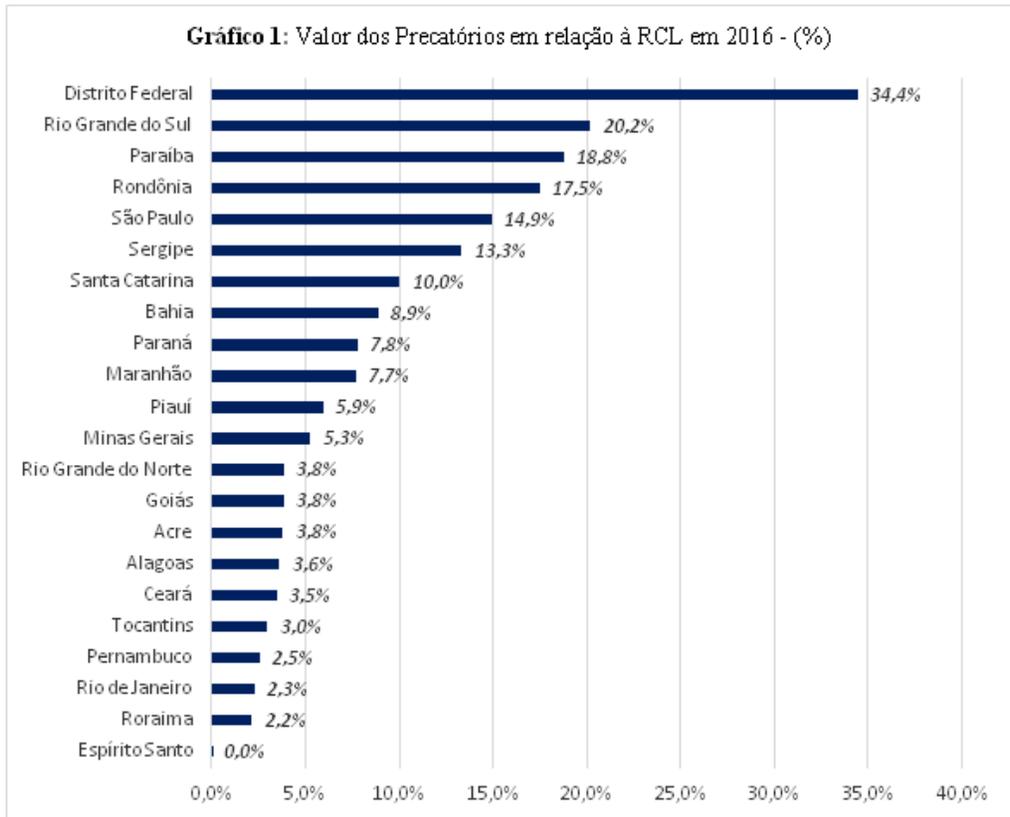
Visando contribuir com esse monitoramento, realiza-se um exercício de avaliação ao comparar a dívida de precatórios dos estados e capitais brasileiras em dezembro de 2016 como proporção da RCL de cada ente, que representa a medida

---

5 Imperioso ressaltar que, aprofundando a temática da grave situação econômica vivenciada em alguns Estados Membros, a exemplo do Rio de Janeiro, a crise financeira tem ultrapassado a famigerada inoperância de gestão pública, envolvendo, também, uma deficiência estrutural nas relações interfederativas. O extenso catálogo de responsabilidades assumidas pelas Unidades Federativas no ambiente contemporâneo não foi acompanhado de uma revisão do federalismo fiscal (SANTOS; NAZARETH, p. 10, 2017).

## THEMIS

tradicionalmente utilizada pelos dispositivos constitucionais que disciplinam o gasto público. Portanto, cada barra dos respectivos gráficos auferem a dívida de precatórios em função da RCL dos estados e capitais e, em última instância, mostra o quanto o ente público comprometeria de sua RCL para pagar esta dívida. Os resultados seguem nos Gráficos 1 e 2.

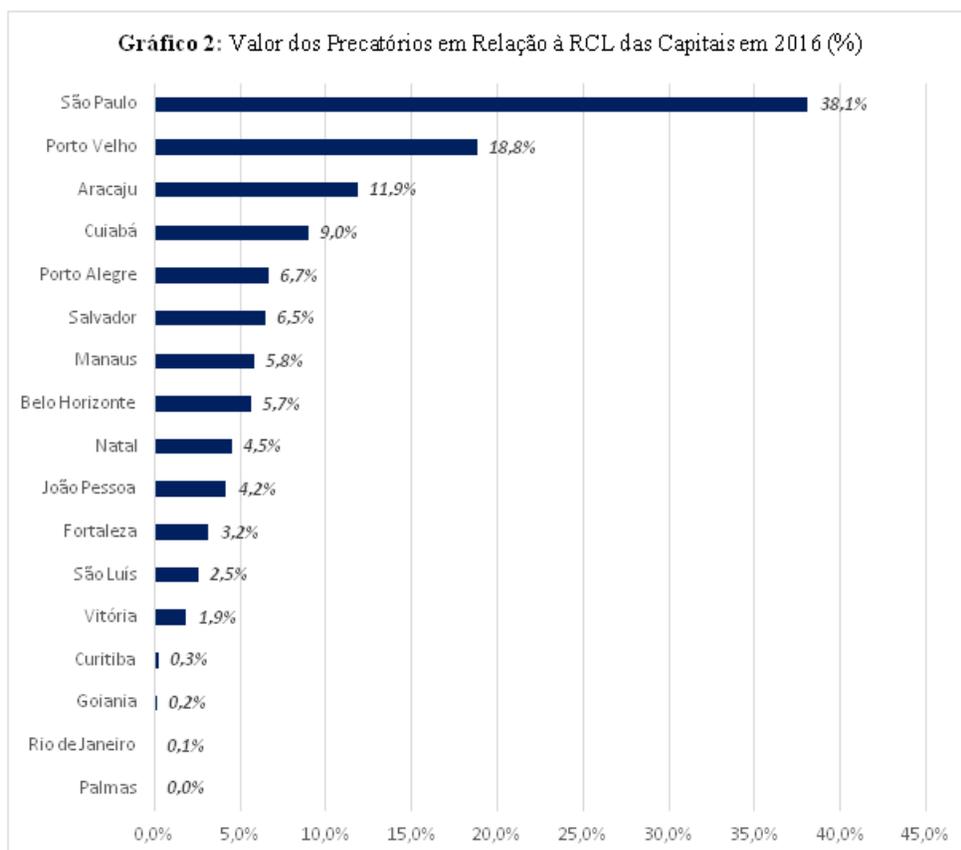


Fonte: Elaboração própria com dados da STN. AM, AP, PA, MT e MS sem dados disponíveis.

As evidências das dívidas com precatórios para as unidades da federação comprovam um desequilíbrio generalizado que independe do tamanho econômico do setor público. Ao mesmo tempo em que o Distrito Federal e São Paulo, que possuem as maiores rendas per capita do país situam-se entre os cinco que mais comprometem suas Receitas Correntes Líquidas com precatórios (34,4% e 14,9%,

respectivamente), estados economicamente menores como Paraíba e Rondônia também figuram nesta lista, além do Rio Grande do Sul, que pode ser considerado de médio porte, com precatórios da ordem de 20,2% da RCL e Sergipe, que é o sexto maior neste quesito, com uma dívida de precatórios da ordem de 13,3% nas mesmas bases de comparação do Gráfico 1.

Para as capitais, as evidências de endividamento com precatórios seguem a mesma tendência. Conforme descreve o Gráfico 2, São Paulo, Porto Velho, Aracaju e Porto Alegre aparecem no grupo das cinco capitais com maior representatividade dos precatórios em relação à RCL encontram relação direta com os resultados estaduais.



Fonte: Elaboração própria com dados da STN. Belém, Boa Vista, Macapá, Maceió, Teresina e Recife com valores nulos. Campo Grande, Rio Branco e Florianópolis sem dados disponíveis.

## THEMIS

Cabe destacar que esta análise inicial trata apenas da representatividade do endividamento com precatórios ante as Receitas Correntes Líquidas dos governos subnacionais em virtude da urgência imposta pela EC nº 94/2016, deixando como extensões desta pesquisa uma eventual análise posterior acerca das demais dívidas como a contratual (interna e externa) já mensurada a partir do comparativo anterior, que demonstrou ser esta a parcela majoritária do endividamento do setor público no Brasil.

Ainda assim, da forma como os governos subnacionais trabalham praticamente com orçamento equilibrado<sup>6</sup>, mesmo uma dívida como a de Belo Horizonte que compromete uma aparentemente modesta parcela de 5,7% da RCL, implica em uma parcela anual para pagamento de precatórios em torno de R\$ 120 milhões<sup>7</sup>, valor tecnicamente impagável diante da crise fiscal do setor público brasileiro. Outra capital, como Fortaleza, cuja dívida é de 3,2% da RCL, em volume cada parcela anual até 2020 seria superior a R\$ 40 milhões, valor cujo pagamento é praticamente inviável dada a margem de poupança no orçamento anual desta prefeitura.

Novamente cabe a ressalva de que, a despeito da maior tempestividade exigida para seu equacionamento, a dívida de precatórios representa parcela minoritária do endividamento total, razão pela qual Estado como Rio de Janeiro, cuja situação fiscal é reconhecidamente crítica, possam eventualmente não figurar no topo dos maiores devedores.

Uma vez avaliada a capacidade de pagamento dos estados e capitais brasileiras e do dimensionamento da dívida de precatórios como proporção da RCL destes entes, resta investigar se a CF/1988 permite o eventual uso destas parcelas da RCL para o atendimento aos termos da EC nº 94/2016. É o que se propõe a analisar o capítulo seguinte.

---

6 Referência ao termo macroeconômico para a situação em que o gasto iguala a arrecadação, sendo, portanto, nula a poupança para pagamentos extraordinários.

7 Considerando como referência o volume de R\$ 494,5 milhões em precatórios em 2016 da capital mineira, divididos em quatro parcelas até 2020.

#### 4. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS: UMA CAMINHO PARA A EFETIVIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL nº 94/2016

Após o impeachment do chefe do Poder Executivo em 2016, diversas propostas de Emendas à Constituição foram elaboradas, dentre as quais se destaca a PEC nº 55 que limita o gasto do setor público, que dentre os requisitos exigidos para consecução dos objetivos nela propostos, está a desvinculação das receitas da União.

Com efeito, a limitação dos gastos sem a desvinculação dos recursos disponíveis ao setor público para custeio e investimentos pode comprometer a oferta de serviços em áreas sociais fundamentais como saúde e educação, já que os preços dos produtos e os salários nestes setores não devem ser congelados. Nesta mesma linha se dá o argumento para o sucesso da EC nº 94/2016: como pagar uma dívida que compromete parcela representativa da RCL dos entes públicos se não existe poupança dos governos e prefeituras?

A desvinculação das receitas advindas da União se mostra então como o condicionante para o sucesso deste dispositivo que exige o pagamento de precatórios em um prazo tão tempestivo. Para comprovar este argumento, cabe inicialmente analisar o que estabelece o art. 212 da CF/1988 para os gastos com a educação.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988)

Concentrando a análise do *caput* do referido artigo em seus efeitos aos Estados e Municípios, tem-se que o mínimo constitucional a ser aplicado na área de educação pública por cada ente federado é de 25,0% da sua receita de impostos e transferências. Merece destaque, neste aspecto, que a maioria dos municípios

## THEMIS

brasileiros só consegue equilibrar seus orçamentos com a receita de transferências da União e dos Estados. Não por acaso, anualmente os prefeitos de todo o Brasil se dirigem à Brasília “com o pires na mão” em busca de aumento nas transferências de recursos.

Somando se este mínimo constitucional estabelecido para os gastos em educação ao fato de que a maioria das receitas do setor público, principalmente municipal, advém de transferências, tem-se que um quarto desta parcela majoritária das receitas já é comprometido com a educação pública. Assim sendo, tem-se uma margem de aproximadamente 75,0% da parcela majoritária das receitas para custeio da máquina pública e investimentos nas diversas áreas da administração pública, tais como administração, segurança pública, infraestrutura, habitação, limpeza urbana, entre outras, exceto saúde, que também possui limite mínimo constitucionalmente estabelecido nos termos do art. 198 da CF/1988 e do art. 6º da Lei Complementar (LC) nº 141/2012:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. (BRASIL, 2012).

A consequência imediata da LC nº 141/2012 é, portanto, a redução da margem dos até então 75,0% disponíveis da parcela majoritária das receitas dos Estados e Municípios para algo em torno de 63,0% e 60,0%, respectivamente, para o custeio das demais áreas do setor público e investimentos em quaisquer áreas, valendo a ressalva de que muito embora sejam similares, há uma diferença residual entre a receita líquida de impostos e transferências que vincula a despesa mínima em educação e a mesma receita que vincula o gasto em saúde. O cerne para o argumento desta seção é que ambas representam a parcela majoritária das receitas dos Estados e Municípios.

Complementando a análise acerca do quão vinculadas são as receitas públicas, merece destaque ainda a rubrica de gastos com o funcionalismo público em seus diversos setores. Mesmo não sendo estabelecido um limite mínimo constitucionalmente, têm-se os gastos com o funcionalismo público, cujo valor máximo legal é de 60,0% da RCL dos Estados e Municípios, normalmente se situam acima de 45,0% desta receita, que também representa a maior parte dos recursos disponíveis a estes entes. Nos termos do art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>8</sup>:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000)

Especificamente, tem-se que dos 60,0% estabelecidos aos Estados e Municípios, o art. 20 da LC nº 101/2000 detalha o limite pré-estabelecido em termos do gasto exclusivo com o funcionalismo do executivo, que não pode ultrapassar 40,9% da RCL das UFs e 54,0% da RCL municipal. Entretanto, cabe destacar não os limites máximos, mas sim o mínimo necessário para a plena realização da atividade do setor público e o efetivo provimento da oferta de serviços públicos demandados pela população. Neste aspecto, as evidências<sup>9</sup> comprovam que o grande desafio dos gestores é não ultrapassar este máximo constitucional estabelecido e que, portanto, não se deve observar, em regra, gastos com o funcionalismo público muito inferior a estes percentuais legalmente estabelecidos.

---

8 As definições e limites das despesas com pessoal estão previstas entre os arts. 18 a 20 da LC nº 101/2000.

9 Matéria do jornal ESTADÃO de 17 de agosto de 2017. Acesso em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-pessoal-consome-60-da-receita-dos-estados,70001939477>

## THEMIS

Buscando sintetizar os argumentos desta seção, temos as seguintes proposições: i) a receita de impostos e transferências e a RCL correspondem às parcelas mais representativas dos recursos disponíveis aos setores públicos estaduais e municipais para custeio e investimentos na máquina pública; ii) aproximadamente 25,0% destes recursos estão vinculados aos gastos com educação; iii) aproximadamente 15,0% destes recursos estão vinculados à área de saúde; iv) não se gasta menos de 60,0% destes recursos com o legislativo e o executivo dos Estados e Municípios brasileiros.

Em conjunto, as proposições estabelecidas com o devido suporte legal e empírico permitem inferir que apenas 10,0% da parcela majoritária dos recursos financeiros disponíveis para os Estados e Municípios devem suprir a crescente e cada vez mais exigente demanda da população por bens e serviços públicos, tais como segurança pública, transporte, habitação, infraestrutura, juros sobre a dívida pública e investimentos em geral, além das áreas protegidas constitucionalmente como educação e saúde. Portanto, é imediato concluir que, nos moldes constitucionais estabelecidos, o elevado grau de vinculação das receitas públicas põe em cheque qualquer dispositivo que proponha, concomitantemente, rigor e tempestividade no pagamento das obrigações financeiras do setor público, como é o caso da EC nº 94/2016 em análise neste trabalho.

Cabe reforçar que revisitando os resultados apresentados, pelo menos 7 (sete) Estados e 3 (três) capitais apresentam dívidas com precatórios superiores à 10,0% das suas respectivas RCLs comprovam que não devem ser significativamente acima de 10,0% da RCL a parcela de recursos disponíveis aos governadores e prefeitos para todos os investimentos a serem realizados em áreas além do previsto para educação e saúde, bem como para o suprimento de outras demandas como o pagamento de juros sobre dívidas de financiamentos pré-existentes. Portanto, uma nova emenda constitucional que promova a desvinculação das receitas públicas se mostra como condição primordial ao sucesso da EC nº 94/2016.

Em meados do ano 2000, ocorreu mais uma reforma, passando então a se chamar Desvinculação de Receitas da União (DRU), tendo sua última prorrogação

aprovada pelo Congresso Nacional até 31 de dezembro de 2015, pela Emenda Constitucional nº 68/2011.

Posteriormente foi promulgada a Emenda Constitucional nº 93/2016, a qual alterou de sobremaneira a redação original do art. 76 do ADCT inserindo-se também o art. 76-B, que estabeleceu a Desvinculação das Receitas dos Municípios (DRM), obedecendo a inteligência do art. 76 que prescreve, historicamente, a DRU – Desvinculação das Receitas da União.

O então art. 76 do ADCT, que foi atualizado pela EC nº 93/2016, que estabeleceu que a DRU abrangesse às Contribuições Sociais, às Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e às taxas, observadas as exceções constantes no texto pois, para atingir maior aplicabilidade com a DRU e necessitando aumentar a arrecadação tributária para impulsionar, a redução do déficit público, a União passou a desvincular apenas os recursos das contribuições por não serem sujeitas ao regime de partilha com Estados e Municípios, conforme se observa na receita dos impostos conforme art. 167, IV da CF/1988, justificando-se assim a crescente receita das Contribuições a partir do ano de 2000.

De modo que é possível ponderar que, se a União aumentasse a carga tributária dos impostos para elevar sua arrecadação, mesmo assim cerca 50% da receita arrecadada deveria ser fracionada com Estados e Municípios em decorrência do regime Constitucional de repartição das receitas recomendado de maneira resumida no art. 167, IV da CF/1988.

Oportuno ressaltar que os arts. 76 e 76-B do ADCT, conservam absoluta paridade na razão de ser, qual seja a necessidade de tornar menos rígido o orçamento público para contrabalançar seus gastos. De outra sorte, é imprescindível observar que são totalmente distintas a maneira de assimilação das receitas desvinculadas entre Municípios e a União, já que os primeiros são entes federativos beneficiários da repartição das receitas, enquanto o segundo é o ente federativo responsável por “alimentar” o sistema das repartições.

Os Municípios brasileiros clamavam por socorro, quando então surgiu o art. 76-B que foi inserido no ADCT em razão do declínio nas arrecadações

## THEMIS

municipais, ocasionado, sobretudo, em decorrência da intensa crise vivenciada no Brasil no segundo semestre de 2015, que prejudicou de sobremaneira a principal fonte de arrecadação dos Municípios, (ISS e quota parte do ICMS) tornando-as excessivamente reduzidas.

Desse modo, é notório que tanto a União, quanto os Municípios sofrem das mesmas necessidades, embora seja distinta a posição em que cada um ocupa no ordenamento político constitucional brasileiro, ambos tiveram suas necessidades atendidas com regras da EC nº 93/2016.

O legislador desvinculou da União somente as receitas que não estavam sujeitas à repartição com outros entes federados que, as quais são compostas por taxas e predominantemente pelas contribuições sociais. Executando-se do § 2º do art. 76 as contribuições que não poderiam ser desvinculadas, visando resguardar áreas como educação, a fim de que não corressem o risco de sofrer com a queda em suas receitas.

Nesta mesma linha e motivados pela necessidade financeira iminente vivenciada pelos Municípios em seus recursos, o legislador buscou compreender a singularidade na formação de suas receitas, desvinculando impostos, taxas e multas, e seus adicionais e atenienses acréscimos legais e outras receitas correntes.

É notório que a lei ao ser elaborada, buscou equivalência entre União e Municípios no sentido de empregar o mesmo nível de efetividade da DRU para os Municípios na DRM, uma vez que para socorrer situações emergenciais destes entes seria necessário desvincular todas as receitas correntes, mantendo, contudo, o cuidado em excluir no seu parágrafo único aquelas receita que deveriam ser protegidas, tais como as transferências constitucionais obrigatórias e, em especial, as receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, mantendo-as executadas da regra.

Não menos importante é destacar que o art. 198, § 2º da CF/1988 trouxe tal exceção para a aplicação anual das receitas mínimas em ações e serviços públicos de saúde. Enquanto o art. 204, Parágrafo Único da CF/1988, por sua vez, faculta a vinculação de determinada alíquota das receitas tributárias (incluindo

receita de impostos) a plano de apoio à inclusão e promoção social, coibindo, contudo, a aplicação desses recursos no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida ou de qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas. Ao passo que o art. 212 da CF/1988 determina um ínfimo percentual da arrecadação de impostos no custeamento e desenvolvimento da educação.

Portanto, a maleabilidade orçamentária trazida pela norma permite ao ente público maior capacidade em alocar os recursos com máxima discricionariedade, garantindo autonomia ao Poder Executivo na definição das prioridades de gastos conforme suas pretensões e objetivos.

Por fim, a DRU é tida como um formidável instrumento na gestão da política fiscal ao admitir que recursos que estejam disponíveis em algum órgão ou instituição sejam destinados para outras finalidades, desde modo a DRU é uma esperança para o pagamento de precatórios.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho realiza uma investigação acerca da EC nº 94/2016, que propõe maior rigor e tempestividade para o pagamento da dívida pública dos entes subnacionais com precatórios. Considera, para tanto, não apenas a representatividade desta dívida, mas também os meios necessários para a quitação efetiva destes débitos sem o comprometimento do atendimento às demandas da população por bens e serviços públicos, bem como os possíveis conflitos com outros dispositivos disciplinadores do gasto público no Brasil.

Dentre os diversos aspectos formalizados e que buscam moralizar o regime de precatórios no Brasil, a EC nº 94/2016 estabelece como sendo no ano de 2020 o prazo máximo para o pagamento das dívidas desta natureza pelos entes públicos. Nestes termos, requer um planejamento para tais dívidas de forma que elas estejam quitadas no referido prazo e sendo a Receita Corrente Líquida (RCL) o balizador para este plano de pagamento.

## THEMIS

Ocorre que em uma investigação empírica baseada nos resultados financeiros do exercício de 2016 para os Estados e capitais brasileiras, constata-se que em pelo menos 7 Estados e 3 capitais os endividamentos com precatórios superam 10,0% das suas respectivas RCLs e que mesmo em cidades onde o endividamento em termos relativos parece pouco representativo, como Belo Horizonte ou Fortaleza, uma breve análise não fornece credibilidade para o pagamento de toda a dívida de precatórios em um horizonte de tempo tão exíguo.

Reforça-se tais argumentos de inviabilidade da EC nº 94/2016 com a explicitação do elevado grau de vinculação das receitas públicas dos Estados e Municípios ante os montantes da RCL potencialmente comprometidos para pagamento com precatórios. Em valores aproximados, pouco mais de 10,0% da RCL desses entes estaria disponível para todo o investimento da máquina pública e o atendimento das demandas por bens e serviços públicos em setores-chaves como segurança pública e infraestrutura, além do pagamento dos juros sobre as outras dívidas e a ampliação dos serviços nas próprias áreas de educação e saúde.

Os resultados deste estudo devem subsidiar os gestores públicos em termos da inviabilidade da EC nº 94/2016 nos moldes atuais, bem como da necessidade da desvinculação das receitas públicas como meio para o sucesso deste dispositivo que almeja a malversação dos recursos e o resgate da credibilidade do setor público.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Séries históricas**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos

públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1997.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. **Direito administrativo**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JOBIM, Nelson. Precatórios: o caminho do “meio”. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 243, p. 132-147, jan./dez. 2006.

## THEMIS

MOREIRA, Egon Bockmann et al. **Precatórios**: o seu novo regime jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos Municípios fluminenses. **Revista Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 1-33, 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. SICONFI. Sítio da STN. **Relatórios de Gestão Fiscal e de Execução Orçamentária dos Estados e das Capitais**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acessado em: 08 nov. 2017.

SILVA, Luiz Fernando Ferreira da. **Sistema ordinatório de precatórios**: análise do parágrafo 20 do artigo 100 da CRFB/88, implementado pela EC nº 94/2016, quanto à possibilidade de falta de comprometimento fiscal. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Direito Público). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, Maria Gomes da. **Precatório**: as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional 94/2016. 2017. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Curso de Direito, Centro Universitário São Lucas, Porto Velho, 2017.

TOLOSA FILHO, Benedito de. **Direito administrativo**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

**RECEBIMENTO**: 27/03/2018

**APROVAÇÃO**: 27/05/2018