

Metas fiscais do PLDO-2026 absorverão retorno dos precatórios em 2027?

Daqui a duas semanas, mais precisamente em 15 de abril, finda o prazo para o Executivo federal enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei de diretrizes orçamentárias da União relativo ao exercício financeiro de 2026 (PLDO-2026). Ali deverá constar anexo relativo a metas fiscais referidas não apenas ao próximo ano, mas dedicadas a projetar o triênio que se estende até 2028, conforme prevê o artigo 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato mais relevante que precisará ser incorporado para os cenários de 2027 e 2028 é o retorno dos precatórios impactados pelas Emendas 113 e 114/2021, [tal como noticiado pelo jornal Valor há poucos dias](#). Há de haver cautela desde já, na medida em que há projeções de impacto fiscal das despesas federais com precatórios que [alcançam até R\\$ 100 bilhões ao ano](#).

Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal autorizou o pagamento dos precatórios que haviam sido parcelados pelas Emendas 113 e 114/2021, por meio de créditos extraordinários, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064 (inteiro teor do acórdão disponível [aqui](#)). Aludida decisão do STF buscou provisoriamente contornar – no intervalo de 2024 a 2026 – o impasse de como pagar tais débitos judiciais, sem erodir estruturalmente os limites e restrições fiscais trazidos pelo Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023):

“24. Os pagamentos relativos ao passivo de precatórios ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 devem ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, tais valores devem ser considerados, exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível a sua classificação para todos os fins financeiros, a critério dos órgãos competentes.

25. A formulação do ‘Novo Regime Fiscal Sustentável’ levou em conta a existência do subteto para pagamento de precatórios vigente até 2026, assim, a declaração de inconstitucionalidade da limitação para os exercícios de 2024 a 2026 retira o substrato no qual está ancorado o regime, na medida em que o montante a ser pago a título de precatórios judiciais não pode ser antevisto em situações ordinárias, ao contrário do que acontecia quando vigente o subteto.

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

27. *A fortiori, o cumprimento desta decisão dispensa a observância de quaisquer limites legais e constitucionais ou condicionantes fiscais, financeiras ou orçamentárias aplicáveis para o pagamento dos requisitórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT.*

[...] 45. *Ação Direta julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE para: (i) dar interpretação conforme a constituição do caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) a declaração de inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do mesmo dispositivo; (iii) a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021; (v) a declaração de inconstitucionalidade do art. 100, § 9º, e do art. 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21; (vi) dar interpretação conforme a Constituição do art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21 para afastar de seu texto a expressão ‘com auto aplicabilidade para a União’.*

Consequentemente: (i) o cumprimento integral da decisão desta Ação Direta insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento; (ii) deferimento do pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT; (iii) autorizada à União a abertura de créditos extraordinários necessários ao pagamento imediato dos precatórios referidos, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, aberta a possibilidade de edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente.”

Alertas

O subteto para pagamento de precatórios, dado pelo artigo 107-A do ADCT, que fora inserido pela Emenda 114/2021 e alterado parcialmente pela Emenda 126/2022, foi afastado na ADI 7.064. Mas é, no mínimo, temerária a presunção de que o correlato impasse fiscal estará equacionado até o final de 2026, para que os precatórios possam voltar a ser pagos normalmente a partir de 2027, sem o manejo de créditos extraordinários.

De antemão, é preciso questionar a credibilidade e a própria sustentabilidade das bandas mínima e máxima de oscilação para crescimento real da despesa primária trazidas pela Lei Complementar nº 200/2023 (NAF), em proporções variáveis do crescimento da receita, a depender do cenário de atingimento, ou não, das bandas de oscilação do resultado primário. Aqui, em especial, cabem dois

alertas:

1. Despesas primárias que correspondam a obrigações constitucionais e que, portanto, não são suscetíveis de contingenciamento não podem se submeter a ajuste determinado por mera lei complementar.

Spacca



Élide Graziane Pinto
procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Obviamente, o comportamento intertemporal dessas despesas precisa ser devidamente estimado para evitar que seja imposta sobre as demais despesas primárias uma trajetória de achatamento desarrazoado e potencialmente insustentável, em moldes análogos ao que ocorreu com o teto de despesas primárias dado pela Emenda nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

O grande mérito do arranjo dado pela LC nº 200/2023 passa pelo reconhecimento da necessidade de aprimorar a gestão da receita, em esforço de integração das rotas de ajuste fiscal. Porém, ao condicionar o crescimento real da despesa primária, salvo poucas exceções, a percentuais delimitados de crescimento da receita, tende a se configurar como uma margem muito restritiva para as despesas primárias discricionárias, sobretudo quando não se avaliam adequadamente todas as exceções constitucionais cabíveis. A única flexibilidade daí decorrente seria a de optar por permanecer asfixiando as despesas discricionárias ou ter de buscar expandir significativamente a arrecadação estatal, por vezes na contramão da capacidade de a

economia produzi-la.

Além dos precatórios, não podem ser negligenciados os duodécimos repassados pelo Executivo aos demais poderes; as repartições tributárias na federação; os pisos em saúde e educação; os fundos eleitoral e partidário; as emendas parlamentares impositivas (individuais e de bancada); os benefícios assistenciais e previdenciários; seguro-desemprego; abono salarial; outros fundos constitucionais etc.

Aludido elenco de obrigações constitucionais opera como um verdadeiro limite qualitativo à pretensão de redução fiscal do tamanho do Estado brasileiro. As escolhas acerca da sua consecução escapam às leis do ciclo orçamentário, de modo que somente poderiam ser redefinidas por meio de novas emendas



constitucionais, sob cauteloso debate que não afronte cláusula pétrea, nem importe retrocesso vedado em face do estágio alcançado de proteção dos direitos fundamentais.

O ponto de partida para qualquer revisão estrutural das regras fiscais brasileiras deveria passar, necessariamente, por identificar a projeção planejada do tamanho constitucionalmente necessário do Estado no Brasil, para fins de atendimento pleno do pacto civilizatório de 1988.

Todavia não tem sido feito tal esforço substantivo de concepção e controversamente são acumuladas filas de espera, passivos judicializados e omissões regulamentares em torno do mínimo existencial fiscal, o qual, em maior ou menor medida, corresponde ao rol de programas de duração continuada do plano plurianual (PPA) e ao anexo de despesas não suscetíveis de contingenciamento da lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Daí decorre o segundo problema que merece particular consideração, enquanto se projeta o retorno do pagamento dos precatórios em 2027 dentro das regras fiscais estabelecidas pela Lei Complementar nº 200/2023.

2. Na falta de planejamento intertemporal que resguarde satisfatoriamente o cumprimento ordinário das obrigações constitucionais, tem crescido consideravelmente o estoque de demandas judiciais e, por conseguinte, de determinações de gasto a serem inseridas no ciclo orçamentário sob o regime dos precatórios.

Por força da Emenda Constitucional 114, de 16 de dezembro de 2021, foram parcelados precatórios federais até 2026, na forma do artigo 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em seus [Comentários da IFI nº 14](#), a Instituição Fiscal Independente havia estimado represamento de precatórios federais não pagos, que poderiam oscilar — a depender do cenário considerado — de R\$ 420,9 bilhões a R\$ 744,1 bilhões até 2026, mesmo já excluído o cômputo dos precatórios do extinto Fundef (parcelados na forma do artigo 4º da EC 114/2021). Esse era o tamanho da [bola de neve](#) de endividamento judicial, que a EC 114 ocultou temporariamente, em busca de um falseado espaço fiscal no teto da EC 95/2016, para tentar impactar o processo eleitoral de 2022.

No bojo do artigo 6º da EC 114/2021, aliás, houve a promessa de um levantamento detido das demandas judiciais e dos riscos fiscais a elas associados, como forma de suavizar o próprio absurdo de a União deixar de pagar em dia as dívidas impostas, em caráter definitivo, pelo Poder Judiciário. Todavia, o STF declarou inconstitucional tal dispositivo no bojo da citada ADI 7064.

Os alertas acima se somam e se reforçam reciprocamente, até porque a judicialização das políticas públicas é apenas a expressão febril de um adoecimento anterior e maior. Nenhum ajuste fiscal se sustenta ao longo do tempo se pretender ignorar ou tentar minimizar o tamanho constitucionalmente necessário do Estado brasileiro.

Nesse contexto, o real desafio é o de aprimorar a governança orçamentária, até porque nosso país não consegue ordenar legitimamente prioridades por meio do planejamento, tampouco é capaz de equacionar seu conflito distributivo estrutural em relação à regressiva matriz tributária e ao opaco e ilimitado fluxo

de despesas financeiras.

Por faltar concepção de futuro que mobilize as forças produtivas da economia e porque o Estado não consegue fazer os investimentos em infraestrutura necessários diante de tantas amarras fiscais, não há desenvolvimento socioeconômico que permita superar os impasses de curto prazo.

A desigualdade agrava o caos orçamentário, assim como é por ele acirrada, dada a lógica nacional reinante de “farinha pouca, meu pirão primeiro”. Daí se explica porque a riqueza subtributada encontra remuneração muito segura, opaca e alta na dívida pública, enquanto são prometidos ajustes seletiva e primordialmente direcionados à contenção das despesas primárias.

Como bem definido no artigo 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há horizonte de sustentabilidade fiscal quando não há ação planejada e transparente, até porque — na ausência de metas claras — faltam os instrumentos de prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar as contas públicas.

Assim se consuma literalmente o estreitamento não só financeiro-orçamentário, mas, sobretudo temporal das políticas públicas. Não há clareza sobre os médio e longo prazos. A expansão das demandas judiciais em busca da promessa constitucional de máxima eficácia de direitos fundamentais é, desse modo, apenas um doloroso e cada vez mais crônico sintoma desse profundo mal-estar fiscal.

Se adiar é uma forma de ajustar, obviamente negar execução constitucionalmente adequada aos direitos sociais, frustrando a consecução ordinária das correspondentes políticas públicas, é uma escolha pelo risco fiscal de vê-las mais adiante precatorizadas. Eis o real endividamento que o país tem assumido em relação ao déficit de eficácia desses direitos, algo que o Judiciário, sozinho, jamais será capaz de equalizar e oferecer respostas. A litigância fiscal continuará a aumentar e tenderá a expor abruptamente o quanto tem sido rolada essa bola de neve de cinismo fiscal... Ironicamente, a questão em aberto é apenas quando isso ocorrerá.

O tamanho ideal

É oportuno lembrar que, daqui a cerca de 14 dias, será enviado o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2026 e ali será feita a identificação não apenas das metas fiscais que apontarão para o horizonte intertemporal de sustentabilidade da dívida pública, mas também serão arroladas as despesas incompressíveis que perfazem o tamanho constitucionalmente necessário do Estado brasileiro. Tal diagnóstico é essencial para que seja pautada em patamar mais equitativo a reflexão sobre os rumos das finanças públicas brasileiras.

Em igual medida, é preciso fortalecer o PPA relativo ao quadriênio 2024-2027, de modo a resgatar a intrínseca correlação substantiva entre os planos orçamentários quadrienais, de um lado, e as peças de planejamento setorial nas mais diversas políticas públicas, de outro.

É oportuno lembrar que a essência do PPA reside nos programas de duração continuada, porque ali é que estão densificados fiscalmente os serviços públicos essenciais que devem ser mantidos ao longo do tempo, independentemente do governo que entrar ou sair; assim como porque eles se referem a



demandas permanentes da sociedade.

Esse horizonte de essencialidade fiscal delimita o tamanho do Estado e fixa as despesas que não podem ser preteridas ou mitigadas ao longo do tempo. Trata-se, como já dito, da própria identidade constitucional mínima do que o orçamento público precisa contemplar. Ao invés de mirar apenas parâmetros quantitativos controversos de redução proporcional do patamar de gasto público, ideal seria que o “regime fiscal sustentável” dado pela LC 200/2023 tivesse em mente o resgate dessa dimensão qualitativa.

Vale a pena insistir e reafirmar que os programas de duração continuada do PPA e o anexo de despesas não suscetíveis de contingenciamento da LDO são o *locus* onde se pode reconhecer o tamanho constitucionalmente necessário do Estado. Somente a partir desses dois eixos substantivos é possível repensar e buscar corrigir a trajetória de acelerada expansão de demandas judiciais, oferecendo políticas públicas planejadamente mais robustas e qualificadas, para enfrentar os vazios assistenciais diagnosticados pelas instâncias competentes de controle.

Afinal, quando os precatórios atualmente pagos por créditos extraordinários voltarem ao regime ordinário de processamento das despesas a partir de 2027, uma encruzilhada se abrirá – inevitável e claramente – para debate da sociedade: ou o Novo Arcabouço Fiscal é revisto, porque mal concebido, ou as despesas primárias obrigatórias são reduzidas para comportar a incorporação dos passivos judiciais nos limites dados pela LC 200/2023.

Muito em breve, novas rodadas de debate serão trazidas pela premente agenda de revisão das regras fiscais brasileiras e isso passa pela definição do que a sociedade espera ser o tamanho ideal do Estado e qual é a sua capacidade intertemporal de cumprir os desideratos constitucionais que lhe foram atribuídos em 1988.

Autores: Élide Graziane Pinto