Este artigo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivação 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).



Revista de Direito Administrativo
ISSN: 0034-8007
eISSN: 2238-5177

Uma interpretação contemporânea para o art. 100, CF, relativa à execução de contratos administrativos entre empenhos e precatórios*

A contemporary interpretation of art. 100, CF, relating to the execution of administrative contracts between budget commitment and precatories

*Fernando Facury Scaff***

RESUMO

O texto analisa a necessidade de expedição de precatórios em caso de decisão judicial ou arbitral transitada em julgado, que obrigue o poder público a pagar, em caso de haver empenho de despesa que garanta o

* Artigo recebido em 12 de junho de 2024 e aprovado em 26 de junho de 2024. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v284.2025.91360.

** Professor titular de direito financeiro da Universidade de São Paulo, advogado sócio de Silveira, Athias, Soriano de Mello, Bentes, Lobato & Scaff — Advogados. Doutor em direito econômico pela Universidade de São Paulo. E-mail: fernando. facury.scaff@usp.br.

pagamento dos valores contratados. A conclusão é que tal exigência não é necessária, por meio de uma interpretação contemporânea do art. 100, CF, que integra a garantia representada pelo empenho na fase administrativa, com a programação financeira da fase judicial ou arbitral.

PALAVRAS-CHAVE

precatório — empenho de despesa — contratos administrativos — execução judicial — arbitragem pública

SUMMARY

The text analyzes the need to issue court orders (precatories) in the event of a final and unappealable judicial or arbitration decision, which obliges the public authority to pay, in case there is a commitment to spend that guarantees the payment of the contracted values. The conclusion is this precatories is not necessary, through a contemporary interpretation of art. 100, CF, which integrates the guarantee represented by the budget commitment in the administrative phase, with the financial programming of the judicial or arbitration phase.

KEYWORDS

precatory — budget commitment — administrative contracts — judicial execution — public arbitration

Introdução

Este texto visa somar esforços à preocupação do STF com o sistema de precatórios em nosso país, cujos valores vêm assumindo proporções cada vez maiores e com um nível crescente de complexidade, sem falar nos sucessivos adiamentos de seu pagamento (em 1988, art. 33 do ADCT; EC 30/2000, art. 78, ADCT; EC 62/2009, art. 97, ADCT; ECs 113 e 114/2021).

O ministro Luís Roberto Barroso tem se preocupado com o assunto desde sempre, atento à questão do cancelamento de precatórios e requisições de pequeno valor após dois anos parados nas instituições financeiras sem levantamento do credor (ADI 5.755), bem como a diversos aspectos da constitucionalidade da EC 62, envolvendo desde a utilização de recursos dos

depósitos tributários para o pagamento, a questão do deságio e a vinculação de percentual da Receita Corrente Líquida para pagamento dos débitos em cinco anos (ADIs 4.357 e 4.425), já tendo, inclusive, comparado o regime de *bola de neve* criado pelas ECs 113 e 114 como um *cadáver que o Poder Público guarda no armário*,[1] assunto já decidido pelo STF (ADIs 7.047 e ADI 7.064). É de sua lavra a proposta de criação de um Cadastro Único de Precatórios junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O ministro Barroso relatou o Tema 865 em Repercussão Geral, tendo sido aprovada a seguinte tese: "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios". O *leading case* é o RE 922.144, adiante analisado.

Todos esses aspectos, entre vários outros, fazem com que o assunto esteja sempre na pauta de preocupações financeiras e orçamentárias do país, com um direto envolvimento do Poder Judiciário, pois os precatórios representam apenas a fase final de um longo *iter* visando dar efetividade aos julgamentos proferidos contra o poder público.

É com os olhos voltados à efetividade das decisões judiciais (e arbitrais) transitadas em julgado, proferidas contra o poder público e que gerem obrigações de pagar, que este texto é elaborado, tendo como fio condutor a seguinte questão: *a existência de empenho afasta a necessidade de expedição de precatório nos casos submetidos ao Poder Judiciário ou a tribunais arbitrais? Caso a resposta seja positiva, em quais situações isso ocorre? Qual a interpretação do art. 100, CF, à luz do exposto?*

Segurança jurídica é uma das principais funções do ordenamento jurídico. O orçamento é a lei que dá *segurança jurídica* no âmbito financeiro para as partes envolvidas em contratos administrativos (poder público e empresas), ao assegurar reserva de valor para a realização do pagamento e garantindo a previsibilidade da execução orçamentária. Isso decorre de diferentes modos de *programação orçamentária* para que as despesas sejam inseridas no orçamento.

Para atender à segurança jurídica no âmbito financeiro é necessário melhor compreender a *programação orçamentária* destes dois institutos (empenho e precatório), a fim de distinguir situações que gerarão implicações

[1] PRECATÓRIOS podem virar calote contra setor privado, diz Barroso. *Jornal Correio Brasiliense*, 13 jul. 2023. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/07/5108722-ha-um-cadaver-no-armario.html. Acesso em: 15 maio 2024.

diversas na execução dos valores, interpretando o art. 100, CF, que regula a execução das obrigações de pagar transitadas em julgado contra o poder público.

Nos contratos em que existe *empenho*, há reserva de valor no orçamento *corrente*, isto é, aquele está sendo executado, decorrente de programação orçamentária *anterior*.

Não havendo empenho, é necessário realizar programação orçamentária para que o valor seja inserido em Lei Orçamentária *futura*, a fim de que haja previsibilidade financeira para a realização do pagamento e haja segurança jurídica para as partes envolvidas.

Exigir a expedição de *precatórios* quando há *empenho* que garanta os recursos públicos necessários para o pagamento do que foi contratado é um *bis in idem*, que ignora as diferenças de *programação orçamentária* e os mecanismos financeiros para dar segurança jurídica e previsibilidade às partes envolvidas.

Em síntese: havendo recursos financeiros garantidos no orçamento *corrente* por meio do sistema de *empenho*, é desnecessário realizar *nova* programação financeira para sua inserção em orçamento *futuro*, o que ocorre mediante o sistema de *precatórios*.

1. A garantia do empenho de despesas nos contratos administrativos

Nos contratos firmados com o poder público é imprescindível que seja *reservado* no *orçamento* o valor correspondente aos gastos contratados, o que é realizado por meio de *empenho*, característico das contratações envolvendo o setor público.[2] Isso decorre da Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A norma não deixa margem para dúvidas.[3]

---

[2] "O *empenho* é um evento marcado pela originalidade, visto que é utilizado apenas na gestão pública, enquanto os demais estágios estão presentes também nos negócios privados." GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. p. 268.

[3] Lei nº 4.320/1964: Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. […] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

O *caput* do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 menciona que o empenho deve ser *prévio*, ou seja, deve ser realizado por ocasião da firmatura do contrato, e não posteriormente, o que reforça seu caráter *garantidor* das obrigações contraídas.[4]

A lógica subjacente a essas vetustas normas é a de dar *garantia* aos contratantes de que o poder público reservou recursos suficientes para fazer frente às obrigações contratuais, e, por conseguinte, lhes dar segurança jurídica e previsibilidade financeira.[5] Por meio do *empenho de despesas* são *reservados* fundos financeiros no orçamento para pagar o que tiver sido contratado, criando *obrigação de pagamento*.[6]

Existem três tipos de *empenho de despesas*:[7] *ordinário*, *por estimativa* e *global*.

O *empenho ordinário* é usado para compras de bens ou serviços unitários, cujo contrato se esgota com a singela entrega do bem contratado, como a compra de uma impressora ou de um computador — o preço será determinado e o pagamento ocorrerá na forma contratada, devendo o empenho da despesa refletir o exato montante da transação e as condições das obrigações assumidas.

O *empenho por estimativa* é usual nas contratações de bens ou serviços cujo montante não seja possível determinar no momento da contratação, estimando-se o montante a ser gasto, que será reservado no orçamento e "baixado" na contabilidade pública na medida em que se determina o exato valor a ser pago. Se o efetivo valor gasto for superior, complementa-se o empenho; caso inferior, o saldo deve retornar como disponibilidade aos cofres públicos. É o usual nos órgãos públicos para empenho de despesas como

---

4 "O empenho é sempre *ex ante*, e vincula, total ou parcialmente, dotação orçamentária para pagamento de obrigações decorrentes de lei, contrato, acordo ou ajuste, obedecidas as condições estabelecidas." Furtado, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 214.

5 "Este (o empenho) deve ser visto como o mecanismo de garantia de observância das autorizações orçamentárias. Por meio dos empenhos e da contabilização destes, as finalidades dos gastos e os montantes a eles atribuídos nos créditos aprovados submetem-se a uma eficaz forma de controle prévio." Giacomoni, *Orçamento governamental*, *op. cit.*, p. 269, parêntesis aposto.

6 "Empenhar significa deduzir determinado valor da dotação adequada à despesa a realizar." LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 385.

7 "O empenho pode ser de três tipos: a) empenho ordinário; b) empenho global e c) empenho por estimativa. O primeiro volta-se para a cobertura de despesas com montante previamente conhecido e cujo pagamento deve ocorrer de uma só vez. O empenho global busca o atendimento de despesas globais com montante previamente conhecido, mas de pagamento parcelado e protraído no tempo. O empenho por estimativa tem como escopo acolher despesas de valor não previamente identificado." FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 52.

pagamento do consumo de água, de energia elétrica etc. O exato montante consumido só será identificado quando a conta for apresentada, motivo pelo qual, *antecipadamente*, o empenho é realizado *por estimativa*.[8] O art. 60 da Lei nº 4.320/1964 dispõe sobre esse tipo de empenho: "§2 º — Será feito por estimativa o empenho cujo montante não se possa determinar".

Um terceiro tipo é o *empenho global* de despesas contratuais, quando sujeitas a parcelamento, igualmente previsto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964: "§ 3º — É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento". Neste caso, o pagamento ocorrerá parceladamente na medida em que o objeto contratado vier a ser entregue. Um exemplo: uma escola pública adquire 900 carteiras para serem entregues parceladamente, 300 em janeiro, 300 em fevereiro e as 300 finais em março, para pagamento contra a entrega de cada lote. O empenho deverá refletir esse parcelamento de forma atrelada ao cronograma de entrega previsto no contrato.[9]

Pode ocorrer que o valor a ser pago passe de um ano para outro, o que nos leva a duas situações distintas: (1) havendo *parcelas* a serem pagas relativamente a serviços que foram prestados ou a bens entregues em um ano para pagamento no posterior, o saldo será registrado e incluído em *Restos a Pagar*, mencionando que se trata de compromisso assumido pelo poder público com aquele contrato; e (2) havendo ainda serviços ou bens a serem entregues ao longo do período, fruto do tipo contratual de longo prazo, como ocorre em obras públicas, é feito *novo empenho* no exercício seguinte, pelo saldo,[10] conforme estabelecido pelo § 1º, do art. 30, do Decreto nº 93.872/1986.[11]

---

[8] "O empenho por estimativa deve ser utilizado quando não é possível determinar previamente o montante exato da despesa. No funcionamento de repartições públicas, há inúmeros tipos de despesas operacionais cujo valor exato só é conhecido quando da realização efetiva da despesa. […]. O empenho por estimativa aplica-se, por exemplo, a casos como o consumo de energia elétrica, de água, de serviços telefônicos, a contratação de fretes, compra de passagens etc." Giacomoni, *Orçamento governamental*, *op. cit.*, p. 270.

[9] "Nessa hipótese, o valor total a pagar é previamente conhecido, mas o pagamento não ocorrerá de uma só vez. É o caso de despesas com aluguéis de imóveis ou máquinas, aquisição de material de expediente, mediante recebimento parcelado ou pagamento dividido." Furtado, *Direito Financeiro*, *op. cit.*, p. 216.

[10] "Para os contratos cuja duração ultrapasse o exercício financeiro, o empenho global ficará restrito aos créditos orçamentários referentes a um único exercício financeiro. Desse modo, a cada ano se faz um empenho global referente ao valor do contrato." Leite, *Manual de direito financeiro*, *op. cit.*, p. 388.

[11] Art. 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho (Lei nº 4.320/64, Art. 60 e Decreto-lei nº 2.300/86, art. 45, V). § 1º — *Nos*

No caso de contratação de obras públicas com a utilização de *empenho por preço global* com reajuste, a característica é que ele fixa um preço global para o projeto, mas permite ajustes periódicos com base em índices de inflação ou outros fatores econômicos. Isso ajuda a mitigar os impactos das variações nos custos, como a inflação, ao longo do período de execução do contrato.

O empenho *garante* a obrigação contratual firmada,[12] porém apenas a *liquidação* gera *direito adquirido* ao contratante ao recebimento dos valores, sendo a matéria regida art. 63 da Lei nº 4.320/1964.[13]

Liquidação, que gera *direito adquirido* ao contratante, requer a apuração (§ 1º, art. 63, Lei nº 4.320/1964): (I) da origem e do objeto do que se deve pagar; (II) da importância exata a ser paga; (III) de apurar a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Tal procedimento de *apuração* da *liquidação* da despesa terá por base (§ 2º, art. 63, Lei nº 4.320/1964): (I) o contrato, ajuste ou acordo respectivo; (II) a *nota* de empenho (que pode ser dispensada em alguns casos, conforme § 1º, art. 60, Lei nº 4.320/1964), que é o documento que indicará o nome do *credor*, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria (art. 61, Lei nº 4.320/1964), não sendo essencial nos contratos, pois apenas reflete o que deve constar do *empenho*, este sim imprescindível para a firmatura dos contratos; e (III) os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Na prática, a *liquidação* ocorre por meio de *despacho* mencionando que o bem foi entregue conforme contratado, o que pode ocorrer de forma simples, por certificação de um único servidor público, ou de forma complexa, mais usual em obras públicas.[14]

---

contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

12 "De fato, o empenho com a subsequente nota de empenho é uma garantia ao credor, visto que, de posse da nota de empenho, pode fazer valer o seu direito judicialmente, no caso de negativa do poder público de pagar administrativamente o comprometido." Leite, *Manual de direito financeiro*, *op. cit.*, p. 389.

13 Lei nº 4.320/1964: Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

14 "A *liquidação* não será tão simples e exigirá maiores cuidados nos casos de contratos de prestação de serviços de maior complexidade e de execução de grandes obras. Na execução de obras com pagamento por etapas, *liquidações* parciais ocorrerão durante a realização dos serviços e considerarão o cumprimento das etapas fixadas no cronograma contratado, verificações da qualidade do material empregado e do serviço mediante testes técnicos,

O art. 63 da Lei nº 4.320/1964 expressamente declara que a *liquidação* gera *direito adquirido ao credor*. A dicção normativa bem reflete a realidade jurídica aplicável à situação: *não se trata mais de um direito a ser exercido* pelo *contratante*, mas de um *direito que foi adquirido* pelo contratante, que se torna *credor* do poder público. Com a *liquidação* o *contratante* se transforma em *credor* e possui direito adquirido ao recebimento do que foi contratado.

O que era uma *garantia* (*empenho* = reserva de valor no orçamento), com a *liquidação* gera direito adquirido ao *pagamento* (arts. 64 e 65, Lei nº 4.320/1964), o qual, uma vez ocorrendo, extingue a obrigação contratual.

Retorna-se à figura do *Restos a Pagar*, considerando a hipótese dos contratos cuja execução transcende o ano civil (janeiro a dezembro).

Se a execução do contrato já tiver sido *liquidada*, porém *não* paga, o valor constante do empenho é inscrito na contabilidade pública como *Restos a Pagar Processados*, isto é, liquidados e não pagos, o que deverá ocorrer logo após a virada do ano. Ocorrendo o pagamento, o *empenho da despesa* é "*baixado*" na contabilidade pública e liberado do orçamento, pois os recursos foram utilizados para quitação da obrigação contratual assumida.

Por outro lado, se ainda não tiver ocorrido a *liquidação*, o saldo do *empenho da despesa* é inscrito como *Restos a Pagar Não Processados*, e os recursos permanecem bloqueados no orçamento, até que ocorra a *liquidação*. Quando esta ocorrer, será processado o pagamento, e o *empenho da despesa* será liberado no orçamento.

Estas duas situações são relevantes nos casos de obras contratadas por meio de *empenho global*, que financeiramente segue por dois caminhos paralelos: (I) Como se trata de contratação para serviços plurianuais, o montante do *empenho global* que remanesce de um ano para outro será novamente empenhado no exercício seguinte pelo saldo, conforme estabelecido pelo art. 103 da Lei nº 4.320/1964[15] e pelo § 1º, do art. 30, do Decreto nº 93.872/1986;[16]

---

eventuais serviços adicionais necessários etc. Em situações como essas, a responsabilidade pela *liquidação* será dividida entre um número variado de funcionários, de diversos níveis hierárquicos." Giacomoni, *Orçamento governamental*, *op. cit.*, p. 270-271.

15 Lei nº 4.320/1964: Artigo 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, *conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte*. Parágrafo único. *Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extraorçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.*

16 Art. 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da

(II) Se houver alguma *parcela não paga* referente ao exercício findo relativamente àquele contrato *empenhado globalmente*, ela será inscrita como *restos a pagar*, processados ou não, e paga conforme mencionado.

O empenho pode vir a ser anulado[17] ou cancelado, devendo o contratado ser formalmente comunicado desse fato, a fim de que adote as medidas administrativas e judiciais que entender adequadas ao caso, para resguardo de seus direitos.

O cancelamento do empenho é um ato unilateral da administração pública, mas sujeito ao contraditório e à ampla defesa,[18] e à exposição da motivação e de justificação dos atos proferidos, o que é determinado pelo art. 21 da Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro — LINDB)[19] e pelo art. 50 da Lei nº 9.785/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal).[20]

Nota de Empenho (Lei nº 4.320/1964, art. 60 e Decreto-lei nº 2.300/1986, art. 45, V). § 1º — *Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.*

17 Art. 59 — O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. § 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. § 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. § 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública. § 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

18 "Nestes casos, correto é instituir um procedimento administrativo, com observância do contraditório e ampla defesa, com o fim de se notificar cada credor para análise do possível crédito, a fim de apurar a real existência de seu direito, e, em sendo o caso, o valor devido, saber se há ação judicial em curso tratando da matéria, dentre outros aspectos, tendo em vista o direito ao recebimento da contraprestação por parte do credor." Leite, *Manual de direito financeiro*, *op. cit.*, p. 407.

19 LINDB: DL 4.657/42: Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

20 Lei nº 9.785/1999: Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I — neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II — imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III — decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV — dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V — decidam recursos administrativos; VI — decorram de reexame de ofício; VII — deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem

De certa forma isso dará ao ato publicidade e permitirá transparência, ensejando também a possibilidade de controle da moralidade.

Existem disposições legais que enquadram o *cancelamento* de empenho de forma injustificada como uma conduta que gera *improbidade administrativa*, podendo ser punida com perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa.[21]

Situação semelhante, porém diversa, ocorre quando há *anulação* do empenho por *vício jurídico* (forma incorreta, elaboração por autoridade incompetente, valores inexistentes etc.), e, mesmo nesse caso, deve haver o exercício do contraditório e da ampla defesa, a fim de permitir que o ato ocorra com publicidade e transparência, e possibilitar o controle da moralidade administrativa.

2. O sistema de precatórios e sua programação financeira: casos em que obrigações de pagar transitadas em julgado dispensam precatórios

O sistema de precatórios é previsto no art. 100 da Constituição[22] e serve para dar *previsibilidade* à despesa pública decorrente de decisões judiciais transitadas em julgado que determinam obrigações de pagar pelo poder público, *programadas financeiramente* por meio do orçamento.

Supondo que tenha transitado em julgado uma decisão favorável a servidores públicos que pleiteavam o reconhecimento de gratificações que não lhes foram pagas a seu tempo e modo, o montante a ser pago pelo poder público não estava previsto no orçamento daquele ano, sendo necessário *programar financeiramente* essa despesa para que ocorra seu efetivo *pagamento*.

---

de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII — importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

21 "O cancelamento de restos a pagar *processados*, sem a devida motivação, é conduta irregular, sujeita às sanções previstas na Lei Complementar 269/07" (Ac. 68/2016, TCE-MT, processo 24.567-4/2015). Jurisprudência assinalada por Leite, *Manual de direito financeiro*, *op. cit.*, p. 408.

22 CF, art. 100, *caput*: Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Diferentemente do contrato de obras públicas, não há prévio empenho reservando valor no orçamento para realizar os pagamentos, e nem é prevista a fase de *liquidação*, também não existindo a figura de *restos a pagar*.

A dinâmica da programação financeira para pagamento de decisões judiciais transitadas em julgado é completamente diversa, exigindo que seja formalizado um procedimento para expedição de precatórios, a fim de que possa ocorrer o pagamento. O foco será, sempre, a inclusão de verbas no orçamento para fazer frente ao pagamento determinado pela Justiça, e a busca pela segurança jurídica no âmbito financeiro para as partes envolvidas.

As decisões judiciais que condenam o poder público a *pagar* são objeto de precatórios, cuja dinâmica para o *processamento de pagamento* segue um rito específico, uma vez que não existem recursos orçamentários previstos naquele ano para quitação desse débito.

A programação orçamentária para pagamento da despesa pública decorrente de precatórios decorre de um *complexo rito judicial e legislativo*, a seguir sintetizado:

1. O conjunto de decisões transitadas em julgado que obrigam o poder público a pagar deve ser *apresentado* até o dia 2 de abril de cada ano[23] ao Poder Judiciário, que somará os valores pleiteados, e encaminhará o montante a ser pago ao Poder Executivo.

   a. O encaminhamento do precatório pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo é apenas do *montante* a ser pago, sendo "proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim" (art. 100, *caput*, parte final).
2. O Poder Executivo é *obrigado*[24] a inserir esse montante no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), que deve ser remetido ao Poder Legislativo até 31 de agosto de cada ano.[25]
3. O Poder Legislativo tem até o encerramento da sessão legislativa para votar o Projeto[26] e, se o aprovar, deve encaminhá-lo para sanção

---

[23] CF, art. 100, § 5º: É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciários apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

[24] Essa obrigação advém da parte inicial do art. 100, § 5º, já transcrito em nota de rodapé: "É *obrigatória* a inclusão no *orçamento das entidades de direito público* de verba […]".

[25] CF, ADCT, art. 35, § 2º: Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: III — o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

[26] Esse prazo consta do seguinte trecho do ADCT, art. 35, § 2º, já transcrito em nota de rodapé: "[…] *e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa*".

do chefe do Poder Executivo, que, ocorrendo, se transforma em Lei Orçamentária Anual (LOA), que vigorará durante o ano posterior.

a. *Nem* o Poder Executivo, *nem* o Poder Legislativo, podem alterar o valor total de precatórios originalmente enviado pelo Poder Judiciário,[27] sendo obrigatória sua inserção na LOA.

4. Aprovada a LOA, e na medida em que a receita pública seja auferida, o Poder Executivo repassa valores ao Poder Judiciário para quitação dos precatórios. O Poder Judiciário é quem pagará os credores[28] seguindo a *ordem cronológica de apresentação* dos precatórios, respeitadas as prioridades previstas normativamente (idosos, verbas alimentares etc.),[29] devendo o pagamento ocorrer até o final do exercício em que vigora a LOA.

Esse é o *sistema judicial e legislativo* que instaura a *programação financeira* para o pagamento dos precatórios, visando dar segurança jurídica às partes envolvidas e *previsibilidade* à despesa pública, evitando *gastos-surpresa*, decorrentes da inexistência de recursos orçamentários para pagamento. Exatamente por isso é necessário todo esse processamento para prover recursos na Lei Orçamentária Anual, motivo pelo qual todo esse *rito procedimental judicial e legislativo* deve ser necessariamente cumprido.

Registra-se que a expedição de precatórios *dispensa* a emissão de empenho, sendo suficiente a movimentação financeira, o que reforça a lógica exposta, de existir uma programação financeira *completamente diferente* para o sistema de precatórios, em comparação com o sistema contratual, amparado por

---

[27] Nesse sentido, ver SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, em especial o item 3.5.6, que trata das *cláusulas pétreas orçamentárias*.

[28] CF, art. 100, § 6º: As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

[29] CF, art. 100: § 1º — Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. § 2º — Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

empenho de despesa.[30] *Não* há *impedimento* à elaboração de empenho para a realização do pagamento dos precatórios, sendo apenas desnecessário.

Assim, *não há imprevisibilidade financeira* e muito menos *insegurança jurídica* que justifique a submissão do pagamento dos valores contratados e garantidos por *empenho*, ao regime de *precatórios*, em caso de uma eventual decisão favorável ao contratado.

O que foi mencionado para as decisões *judiciais* é plenamente adequado para as decisões *arbitrais*, reguladas, no âmbito federal, pelo Decreto nº 10.025/2019.[31]

Esta norma surgiu para suprir uma lacuna jurídica sobre os *efeitos* das decisões decorrentes de procedimentos arbitrais, que geram obrigações de pagar pelo poder público federal, estabelecendo idêntico tratamento aplicado às decisões judiciais. Havia dúvida sobre a força executiva das decisões arbitrais que determinassem obrigações de pagar contra o poder público, e o Decreto solucionou essa lacuna, equiparando os efeitos das decisões arbitrais àquelas proferidas pelo Poder Judiciário, respeitadas as nuances próprias ao sistema arbitral.[32]

Ocorre que tal Decreto, além de ser aplicado federativamente apenas à União, não inovou no sistema jurídico quanto à execução de contratos que possuem garantia de empenho, seja por meio de decisões judiciais ou arbitrais. Esta norma *não* afasta a interpretação jurídica exposta, assim resumida: *havendo empenho, não há necessidade de precatório, pois o valor está orçamentariamente*

---

30 "Em se cuidando do pagamento de *precatórios*, basta a movimentação financeira, mediante depósito à disposição do juízo, que se encarrega do pagamento ao credor, mediante guia de levantamento." OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 2014. p. 653.

31 Art. 15. Na hipótese de sentença arbitral condenatória que imponha obrigação pecuniária à União ou às suas autarquias, inclusive relativa a custas e despesas com procedimento arbitral, o pagamento ocorrerá por meio da expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor, conforme o caso. § 1º — Na hipótese de que trata o caput, compete à parte vencedora iniciar o cumprimento da sentença perante o juízo competente. § 2º — O disposto no caput não impede, desde que seja estabelecido acordo entre as partes, que o cumprimento da sentença arbitral ocorra por meio de: I — instrumentos previstos no contrato que substituam a indenização pecuniária, incluídos os mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro; II — compensação de haveres e deveres de natureza não tributária, incluídas as multas, nos termos do disposto no art. 30 da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017; ou III — atribuição do pagamento a terceiro, nas hipóteses admitidas na legislação brasileira.

32 Para análise desse Decreto, sem levar em consideração a distinção dos diferentes regimes de programação financeira, entre precatórios e contratual, ver MOREIRA, Egon Bockman; GARCIA, Flávio Amaral. *Comentários ao Decreto Federal n. 10.025/2019*, p. 331-380, em especial p. 372-375. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockman; GARCIA, Flávio Amaral e CRUZ, Elisa Schmidlin. *Direito administrativo e alternative dispute resolution — arbitragem, dispute boarding e negociação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

garantido, não existindo insegurança jurídica ou imprevisibilidade financeira que justifique ser adotada a programação orçamentária do regime precatorial.

Desta forma, a decisão transitada em julgado que determina obrigação de pagar, seja oriunda do Poder Judiciário, ou de Tribunal Arbitral, só será regida pelo sistema precatorial se não houver recursos empenhados no orçamento para a satisfação do credor.

Em síntese: tanto nas decisões judiciais, quanto nas arbitrais, havendo empenho, não é necessária a expedição de precatório. O fundamento jurídico-financeiro é o mesmo: havendo recursos empenhados, o valor está garantido, com previsibilidade e segurança jurídica para as partes envolvidas.

Por conseguinte, caso *não* exista *empenho*, ou ele tenha sido justificadamente cancelado, *obedecido o devido processo legal e a ampla defesa*, deverá ser adotado o regime precatorial. Isso ocorre em face da *inexistência* de recursos garantidos no orçamento, e que devem vir a ser providos por meio de precatórios. *Para receber o pagamento em caso de inexistência de empenho deve-se adotar a programação orçamentária por meio de precatórios*.

A regra do art. 100 da Constituição não se constitui em um regime absoluto, inafastável. Existem diversas situações que dispensam o uso de precatórios, mesmo decorrendo de decisões judiciais transitadas em julgado que prevejam obrigações de pagar contra a Fazenda Pública.

Um exemplo que refoge ao sistema de precatórios pode ser identificado no *regime de Requisições de Pequeno Valor* (RPV),[33] que decorre de decisões judiciais transitadas em julgado, que tenham valor considerado pequeno conforme lei de cada unidade federada,[34] e que são pagos diretamente, sem o rito precatorial. É efetuada a previsão orçamentária anual global para pagamento desses valores, inserida na LOA correspondente, e paga regularmente.

Nesta hipótese não é obrigatória a existência de *empenho e liquidação*, no sentido formal dos termos, pois o valor orçado será pago em poucos dias, a depender da norma de cada unidade federada. No início de cada ano, o credor do RPV pode até mesmo ser indeterminado, e o trânsito em julgado ocorrer ao longo do exercício financeiro, sendo o pagamento realizado logo após, independente de precatórios, até o limite previsto por aquela unidade

---

[33] CF, Art. 10, § 3º: O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

[34] CF, art. 100, § 4º: Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

federada. Esgotado o que foi *estimado* para pagamento do conjunto de RPVs, há abertura de crédito adicional,[35] da espécie *suplementar*,[36] para reforço daquela rubrica orçamentária.

Outro exemplo diz respeito à matéria tributária. O art. 170 do Código Tributário Nacional (CTN)[37] prevê a possibilidade de *compensação* de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública, desde que haja previsão legal. E, *mesmo havendo trânsito em julgado*, o credor/contribuinte poderá se valer de *compensação* tributária e *não* se atrelar ao sistema de precatórios. A Instrução Normativa nº 2.055/2021, da Secretaria da Receita Federal, regulamenta o processo de *compensação* de créditos tributários, *inclusive* dos que vierem a decorrer de *decisões judiciais transitadas em julgado*.[38]

Outra situação ocorre no caso da *complementação do valor desapropriado*, tendo sido afastado o uso dos precatórios, fruto de recente decisão do STF[39] no RE 922.144, datada de 19/10/2023. O município de Juiz de Fora ajuizou uma ação de desapropriação por utilidade pública de um imóvel para construir um hospital, depositando a quantia de R$ 834 mil, e se imitido na posse do bem. A decisão de 1ª instância fixou o valor do imóvel em R$ 1,7 milhão, com correção monetária, juros de mora e compensatórios, tendo determinado que a diferença fosse complementada por depósito judicial. Por meio de embargos de declaração, a decisão foi alterada e submetido o pagamento da diferença ao regime precatorial. O TJ-MG manteve a sentença. A base jurídica do recurso extraordinário foi a de que o regime de precatórios não se aplicaria à verba *indenizatória* em caso de desapropriação porque o processo deve ser precedido de indenização prévia, justa e em dinheiro.

---

35 Lei nº 4.320/1964, art. 40: São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

36 Lei nº 4.320/1964, art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I — suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária.

37 Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.

38 Art. 102. Na hipótese de *crédito* decorrente de *decisão judicial transitada em julgado*, a *declaração de compensação* será recepcionada pela RFB somente depois de prévia habilitação do crédito pela Delegacia da Receita Federal do Brasil (DRF) ou pela Delegacia Especializada da RFB com jurisdição sobre o domicílio tributário do sujeito passivo.

39 Ver reportagem veiculada pela revista eletrônica *Consultor Jurídico*, da lavra de Sergio Rodas, em 19 de outubro de 2023: https://www.conjur.com.br/2023-out-19/indenizacao-desapropriacao-feita-deposito-direto. Indenização por desapropriação deve ser completada por depósito direto, diz STF. Acesso em: 23 abr. 2024.

O STF fixou a seguinte tese no Tema 865 em Repercussão Geral: "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, *deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto* se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios", texto sujeito a críticas.[40]

Com essa decisão, o STF determinou que a diferença da indenização seja paga mediante *depósito direto* pelo município de Juiz de Fora, em face da determinação constitucional de que a indenização em casos de desapropriação deve ser justa e prévia, o que é um entendimento que afasta até mesmo a previsão orçamentária para o efetivo pagamento, que deveria ter sido *justo*, além de *prévio* — isto é, *sem precatórios*.

Todos esses casos, além de vários outros que poderiam ser colacionados, *comprovam que o regime precatorial não é uma regra absoluta*, devendo ser analisada caso a caso para se constatar se há ou não programação orçamentária para ser realizado aquele pagamento. O fundamento sempre será a existência de recursos orçamentários programados, o que pode ocorrer pela via contratual (empenho) ou pela via judicial (precatórios). Qualquer das vias garante segurança jurídica para as partes envolvidas e previsibilidade orçamentária.

3. Cotejo entre a programação orçamentária do sistema de precatórios e a do sistema de contratação

Faz-se um contraponto para reforçar a diferença entre os dois sistemas de programação orçamentária: o contratual e o precatorial, e ambos visam dar *previsibilidade* e *segurança jurídica* às partes envolvidas, entre outros objetivos.

A *previsibilidade orçamentária* decorre da inclusão no orçamento de verba suficiente para fazer frente a uma despesa, o que garante os dois lados envolvidos: empresas e poder público. Isso pode ocorrer pela via dos precatórios *ou* pela via do empenho e liquidação.

A *segurança jurídica* implica a certeza e a garantia de que, uma vez cumpridas as obrigações, há dinheiro reservado no orçamento para realizar

[40] Para as críticas, ver: SCAFF, Fernando Facury. Complementação de desapropriação não exige precatório (Tema 865/STF). *Consultor Jurídico*, 2 jan. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jan-02/complementacao-de-desapropriacao-nao-exige-precatorio-tema-865-stf/. Acesso em: 23 abr. 2024.

o pagamento conforme programado. Isso também pode ocorrer pela via dos precatórios *ou* pela via do empenho e liquidação.

No caso das decisões *judiciais* ou *arbitrais* que obrigam o pagamento, após um longo *iter* processual *judicial* é gerado um *precatório,* que, para ser pago, requer outro longo *iter* processual *legislativo*, que alocará verba no *orçamento* para pagamento dos valores. É esta sequência de processos *judicial* e *legislativo* que garante o pagamento dos credores dos *precatórios*, por meio da inclusão de recursos no orçamento.

No caso dos *contratos*, ao revés, há um *iter* processual *administrativo*, e a reserva de valor orçamentário é efetuada na contratação, por meio dos diferentes tipos de *empenho*, que variam de acordo com as obrigações assumidas. Uma vez *liquidadas*, o pagamento se realiza. É o empenho que garante a existência de valor para quitar as obrigações assumidas, pois os recursos já estão *previamente* reservados no orçamento, por meio da LOA, restando apenas ser executada pelo Poder Executivo.

Desta maneira, em caso de disputa *judicial* ou *arbitral* em torno do exato cumprimento das obrigações contratuais: (1) *Havendo empenho*, o pagamento das obrigações está garantido orçamentariamente, o que *dispensa* a programação financeira precatorial; e (2) *não havendo empenho*, o pagamento deverá ser programado orçamentariamente, via precatórios.

A tônica diz respeito à dinâmica orçamentária, pois a *via contratual garante recursos, via empenho*, no orçamento *em curso*, fazendo-o por meio de procedimento *administrativo*; e *a via precatorial* busca a inserção de recursos no orçamento *posterior* para garantir o pagamento, fazendo-o por meio de procedimentos *judiciais e legislativos*.

Logo, (1) *reconhecida a completude das obrigações*, isto é, procedida a *liquidação* pela via *judicial* ou *arbitral*, o prosseguimento normal do *iter processual administrativo* de pagamento deve se consumar, liberando o montante empenhado em favor do contratante; (2) *caso o direito pleiteado não seja reconhecido*, as obrigações *não* serão liquidadas e os recursos empenhados serão liberados em favor dos cofres públicos.

Havendo previsibilidade financeira e segurança jurídica com os recursos reservados pelo *empenho*, usar a via dos *precatórios* é um verdadeiro *bis in idem.* Será aplicar uma interpretação *formalista* e *cartorial* a uma situação que já se revela bastante e suficiente em termos de segurança jurídica, previsibilidade e garantia financeira.

4. A decisão judicial ou arbitral como liquidação da etapa contratada: cautelas processuais

Considera-se que o empenho *garante* a obrigação contratual e a *liquidação* gera *direito adquirido* ao contratante ao recebimento dos valores, isto é, gera direito adquirido ao recebimento do *pagamento*.

Não ocorrendo o pagamento, o contratante tem o direito de buscar seus direitos perante o Poder Judiciário ou perante um Tribunal Arbitral.

Como regra, o que se busca identificar perante essas Cortes é saber se o contrato foi cumprido pelo contratante, e, em decorrência disso, pode-se pleitear uma indenização por perdas e danos. Sobre essas parcelas devem incidir juros e atualização monetária.

Qual a *substância* da decisão que estas Cortes virão a proferir, ao deliberar sobre o *mérito* da causa?

Se a decisão que transitar em julgado for pelo *improvimento* do pedido do contratante, *não* se há de falar em *liquidação*, pois não terá sido reconhecido o cumprimento do objeto contratado.

Se a decisão que transitar em julgado for pelo *provimento* do pedido do contratante, reconhecendo que aquela etapa do contrato foi cumprida, haverá o *suprimento judicial ou arbitral* da fase de *liquidação* da despesa, que deveria ter sido reconhecida administrativamente, mas não o foi. A decisão proferida nesse sentido reconhecerá/declarará que o avençado foi executado, e que o pagamento é devido pelo poder público, o que é fruto da própria natureza jurídica da decisão, ao reconhecer a procedência do pleito. A dúvida ocorre no passo seguinte, do pagamento, que é o problema sob análise.

Havendo *provimento* do pedido do contratante por meio de decisão judicial ou arbitral transitada em julgado, e, com isso, *suprida* a fase de *liquidação*, a fase seguinte, a do *pagamento*, deve ocorrer por meio da liberação da garantia orçamentária contratada, que é o *empenho*.

A decisão (judicial ou arbitral) supre a *liquidação*, isto é, a comprovação de que os serviços ou o bem adquirido foi regularmente prestado ou entregue. Com a liquidação pela via judicial ou arbitral, os contratos estão satisfeitos e o processamento do pagamento deve seguir seu regular trâmite: empenho/liquidação/pagamento.

O *empenho* garante o valor *contratado* e seu montante deve ser liberado para *pagamento* após a decisão judicial ou arbitral que reconheça a procedência do pedido quanto à realização daquela etapa contratada, suprindo assim a fase de *liquidação*.

Eventuais valores relativos à *indenização* por perdas e danos *não* estão cobertos pelo *empenho* e deverão ser objeto de *precatório*.

Desta forma, a execução da decisão terá duas diferentes formas de cumprimento: (1) as parcelas *inadimplidas* deverão ser pagas conforme o valor *empenhado*; e (2) eventuais verbas *indenizatórias* deverão ser submetidas ao regime de *precatórios*.

Os acréscimos consectários de juros e atualização monetária de cada qual dessas parcelas deverão seguir o mesmo padrão.

Seria possível discutir se os juros e a atualização monetária estão inseridos no valor *empenhado*, porém esse debate não prosperaria, pois os juros se encontram englobados na taxa Selic, que também faz as vezes de atualização monetária, sendo esta simples reposição do valor da moeda. Logo, o nominalismo acarretará o enriquecimento sem causa do poder público, cujas receitas estão indexadas pela mesma taxa. Logo, os juros Selic devem seguir a mesma fórmula financeira adotada para as parcelas contratadas, *liquidadas* em face de decisão judicial ou arbitral transitada em julgado e pagas mediante empenho; bem como devem seguir o rito precatorial os juros incidentes sobre eventual parcela indenizatória. O acessório (juros Selic) deve seguir o principal.

Como medida de *cautela* contra eventual cancelamento de empenho sem contraditório e ampla defesa, ou mesmo após esta, caso a justificativa apresentada não seja plausível, é possível e adequado o contratante buscar um provimento judicial ou arbitral que projeta a efetividade de uma decisão que lhe possa ser favorável.

No caso, o pedido acautelador deve ser para impedir o cancelamento do empenho enquanto durar a disputa judicial ou arbitral, uma vez que o valor nele representando é a garantia do adimplemento do contrato, cuja *liquidação* está sendo submetida àquela Corte.

Tal procedimento *antecipatório* protegerá tanto a Corte, pois *garantirá* os recursos financeiros para cumprimento da decisão que vier a ser proferida, bem como protegerá o contratante, que poderá receber tal como contratado.

Trata-se apenas de uma providência processual *acautelatória*, a proteger eventual futuro adimplemento da decisão transitada em julgado em favor do contratante.

5. Uma interpretação contemporânea para o art. 100, CF

Exposto o raciocínio ancorado na *previsibilidade financeira* e na *segurança jurídica* para as partes envolvidas (empresas e poder público), conforme as

diferentes programações orçamentárias para as obrigações contratuais (garantidas pelo *empenho* no orçamento *corrente*) e para as obrigações judiciais (garantidas pelos *precatórios*, a serem inseridos em orçamento *futuro*), deve-se revisitar o art. 100 da Constituição para ver se a exegese é consentânea com o que consta do texto. Transcreve-se seu *caput* para facilitar o entendimento:

> Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

O ponto fulcral para sua análise é o advérbio "exclusivamente", que condiciona toda a regência normativa.

A forma *tradicional-dominante* de interpretação do art. 100 concede *exclusividade* a toda e qualquer *decisão* que se enquadre na hipótese estabelecida. Conforme esta interpretação, a palavra (*exclusivamente*) se refere no texto à *exclusividade* das *decisões* transitadas em julgado contra o poder público que gerem obrigação de pagar, submetendo-as ao regime de precatórios. Assim, *toda e qualquer decisão* proferida contra o poder público, transitada em julgado, que gere obrigação de pagar, deve ser *exclusivamente* executada mediante precatório. Essa interpretação parte do entendimento de que o texto está redigido desta forma: "As sentenças judiciárias que gerem pagamentos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais far-se-ão *exclusivamente* na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos respectivos créditos, proibida […]". Porém, não é exatamente isso que consta do texto da norma.

Outra interpretação do art. 100, que ora se denomina de *contemporânea*, pode ser feita reconhecendo *exclusividade* ao modo de pagamento mediante precatório. No caso, a palavra (exclusivamente) delimita que a decisão proferida contra o poder público, transitada em julgado, que tenha gerado obrigação de pagar, deverá ser executada mediante precatório, o qual será pago *exclusivamente* na ordem cronológica e a conta dos respectivos créditos. Nesta leitura, *a exclusividade se refere ao modo de pagamento dos precatórios, e não à exclusividade das decisões judiciais proferidas contra o poder público*. Para essa leitura, constata-se que a norma prescreve *exclusividade* ao *modo* pelo qual os pagamentos são realizados. Confira-se o exato texto da norma anteriormente transcrita. Observa-se que a *exclusividade* se refere ao *modo* pelo qual os

pagamentos serão realizados, *não* determinando que *toda e qualquer* sentença judiciária seja feita exclusivamente por meio de precatórios.

A interpretação *tradicional-dominante* vem sendo feita rotineiramente, usando tão somente o método *gramatical*, admitindo que todo e qualquer pagamento devido pelo poder público em virtude de sentença judiciária será feito *exclusivamente* por meio de precatórios. O texto do *caput* sequer menciona a expressão "transitada em julgado", ínsita ao sistema, o que só aparece nos parágrafos do art. 100, CF. Para essa interpretação, toda e qualquer decisão judicial (ou arbitral) necessária e exclusivamente será implementada por meio de precatórios.

A interpretação *contemporânea* do texto expõe que os pagamentos devidos pelo poder público em virtude de sentença judiciária (transitada em julgado) serão realizados *exclusivamente*: (1) na ordem cronológica, (2) à conta dos créditos respectivos; sendo proibida a identificação de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias. Essa interpretação encontra-se plenamente adequada ao texto do art. 100, CF, e a *exclusividade não* se refere às decisões judiciais (ou arbitrais), mas ao *modo* de pagamento desses valores, que *exclusivamente* serão feitos de maneira a preservar a cronologia de sua apresentação e à conta dos créditos respectivos. Os precatórios só serão utilizados se os valores a que o poder público for condenado a pagar não estejam antecipadamente reservados no orçamento, por meio de empenho. O advérbio *exclusivamente* se refere ao *modo* pelo qual essas decisões devem ser implementadas, isto é, os precatórios deverão ser expedidos *exclusivamente* observando a ordem cronológica e a conta dos respectivos créditos. Adotada essa *nova* interpretação, *caso seja necessário usar o sistema de precatórios* para o pagamento de sentenças judiciárias, estes seguirão *exclusivamente* as regras mencionadas, conforme reza o texto: "os pagamentos […] far-se-ão exclusivamente na ordem […]".

De acordo com essa interpretação *contemporânea*, havendo decisão transitada em julgado, *e sendo necessário programar orçamentariamente o pagamento*, deverá ser expedido precatório, que seguirá *exclusivamente* a ordem cronológica, à conta dos respectivos créditos, mantida a proibição de designação de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias. Essa interpretação respeita o ato administrativo-financeiro do *empenho*, tornando desnecessária reprogramação orçamentária para expedir um precatório visando pagar o que de antemão já estava reservado e garantido para esta finalidade.

Para comprovar a adequação desta interpretação *contemporânea*, passemos à sua análise considerando os diversos *métodos* e *tipos* de hermenêutica normativa, bem como a *aplicação* e a *subsunção* da norma ao direito.

Tércio Sampaio Ferraz Jr. ensina que não se deve ater a apenas um método interpretativo para se realizar a hermenêutica das normas,[41] sendo estes apenas "regras técnicas que visam à obtenção de um resultado", que, embora não seja possível circunscrevê-los rigorosamente no direito, deve-se tomá-los esquematicamente para a exposição.[42] Carlos Maximiliano, cerca de 100 anos antes, adotava posição semelhante ao consignar que "a interpretação é uma só; não se fraciona", sendo exercitada por "vários processos", aproveitando-se de "elementos diversos".[43] E afirma, com convicção, que "deve o direito ser interpretado inteligentemente".[44]

O ponto de *partida* da *interpretação contemporânea* do art. 100, CF, é a ótica *sintática* ou *gramatical*,[45] pela qual, conforme demonstrado, o advérbio "exclusivamente" se refere à ordem de expedição dos precatórios, e não a uma *exclusividade* para a execução de toda e qualquer sentença judicial transitada em julgado que determine pagamentos pelo poder público. Porém, como mencionado, esse é a apenas o ponto *de partida* para a *contemporânea* interpretação que se faz do art. 100, CF, e *não* o ponto *de chegada*, como na interpretação *tradicional-dominante*, que se resume à interpretação gramatical.

Usando-se o método *sociológico*,[46] por meio do qual o intérprete deve "verificar as funções do comportamento e das instituições sociais no contexto social em que ocorrem", verifica-se que a interpretação *tradicional-dominante* sobre o art. 100 acarreta *insegurança jurídica e financeira* para todas as partes envolvidas em contratações administrativas, e desconsidera completamente o que foi realizado no âmbito financeiro pela administração pública, ao empenhar aqueles valores. A *insegurança* é patente, pois: (1) as empresas não têm a certeza de receber na forma contratada, (2) o que, ou as afasta desse tipo de contratação (diminuindo a concorrência), ou torna o objeto da contratação mais oneroso para o poder público, em face da *insegurança* reinante, além de (3) reduzir fortemente a efetividade das decisões das Cortes judiciais e arbitrais proferidas contra o poder público. A interpretação *contemporânea* do art. 100 reverte todos esses problemas, e inclusive privilegia a fase contratual no âmbito financeiro ao valorar a figura do *empenho*.

---

41 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito:* — técnica, decisão, dominação. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 274.

42 *Ibid.*, p.252

43 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 4 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947. p. 136.

44 *Ibid.*, p. 205.

45 Ferraz Jr., *Introdução ao estudo do direito*, *op. cit.*, p. 252-257.

46 *Ibid.*, p. 261-265.

Observe-se também sob o prisma da *interpretação teleológica*, que busca uma *finalidade*, e da *axiológica*, que busca os *valores* do ordenamento jurídico.[47] No âmbito *teleológico*, a interpretação *contemporânea* do art. 100 amplia a segurança jurídica nas relações contratuais. E no aspecto *axiológico*, consagram-se os valores da igualdade, segurança e propriedade, inscritos no *caput* do art. 5º, e descritos em vários de seus incisos, bem como a eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF), pois torna efetiva a garantia concedida pelo poder público na fase contratual.

No âmbito da interpretação *sistemática*, pode-se identificar na interpretação *contemporânea* do art. 100 uma cabal e coerente unidade no sistema, sem que ocorra uma *cisão* entre a fase *contratual*, que regula *diretamente* as relações entre o poder público e os contratantes, e que é garantida pelo *empenho*, e a fase *judicial* ou *arbitral*, *mediada pelas* Cortes, e que na interpretação *tradicional-dominante* exige a expedição de precatório em toda e qualquer situação. Conforme a interpretação *tradicional-dominante*, a garantia prestada pela administração pública se esvai na fase judicial/arbitral, sem que dela remanesça qualquer finalidade, sendo necessário estabelecer outro processo garantidor do pagamento, por meio *dos precatórios*. A interpretação *tradicional-dominante* considera que são fases estanques, a administrativa e a judicial/arbitral, ao passo que, para a *nova* interpretação que se propõe, essas fases são consideradas de forma conjunta, como sequência de um mesmo processo. Atualmente há duplicidade de procedimentos em busca da satisfação do credor, que possui *direito adquirido* ao recebimento daqueles valores, por meio do *empenho*, mas que deve buscar outra garantia de pagamento por meio de *precatório* ao fim de um processo judicial/arbitral.

Conforme a interpretação *contemporânea* do art. 100, o *tipo* de interpretação a ser adotado é o *restritivo*, ao impor um sentido *rigoroso* para a exegese do texto.[48] Assim, somente serão usados os *precatórios* caso não haja *garantia* permitindo que o pagamento se realize de outro modo, e, havendo *empenho*, torna-se desnecessária nova *programação financeira* para a expedição de *precatório* visando a realização da despesa, mesmo que advenha de decisão transitada em julgado que obrigue o poder público a pagar.

Na interpretação *tradicional-dominante* do art. 100, CF, o *tipo* de interpretação é o *ampliativo*, uma vez que alcança, de forma *totalizante* e *formal*, toda e qualquer decisão transitada em julgado que obrigue o poder público a

---

47 *Ibid.*, p. 265-267.
48 *Ibid.*, p. 270.

efetuar pagamentos, mesmo existindo garantia do cumprimento da obrigação de pagar por meio de empenho.

Resta analisar a questão da *aplicação* e da *subsunção* do direito, pois "a hipótese normativa não é uma simples descrição abstrata e genérica de uma situação concretamente possível, mas traz em si elementos prescritivos".[49] Com isso, o intérprete não realiza apenas uma *subsunção*, mas também uma *valoração*.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a interpretação *contemporânea* do art. 100 faz com que a *aplicação* e a *subsunção* do direito cumpram de forma concomitante uma função *procedimental* (pois respeita todos os ritos processuais estabelecidos na norma) e *finalística*, ao observar as consequências a serem atingidas.[50] Portanto, não se trata de *consequencialismo* jurídico, que afasta os ritos procedimentais, e nem se trata de usar *apenas* o *formalismo*, tal como ocorre na interpretação *tradicional-dominante* acerca do art. 100. Na interpretação *contemporânea* aplica-se a norma buscando sua finalidade e respeitando o procedimento para sua implementação, *integrando* a fase administrativa da programação financeira, realizada por meio do *empenho*, com a fase judicial ou arbitral, que, ao decidir, supre a fase de *liquidação*, tornando *desnecessária* a expedição de *precatório*. A interpretação *contemporânea* do art. 100, CF, não invalida nem um único artigo do CPC, que regula a matéria nos arts. 534 e 535.

Embora seja óbvio, adenda-se que é inaplicável a esta *nova* interpretação do art. 100 a teoria da impenhorabilidade dos bens públicos, pois os recursos financeiros para pagamento das decisões judiciais ou arbitrais já estavam reservados pelo empenho realizado pelo próprio poder público. Logo, não se trata de uma penhora de um bem público (dinheiro) à revelia da administração pública, pois os recursos já estavam reservados orçamentariamente por esta para fazer frente ao pagamento daquela contratação.[51]

Por fim, deve-se afastar do debate uma situação *fática*, que não interfere na interpretação *contemporânea* que se propõe para o art. 100, CF. Ocorre quando o que foi *orçado* não está *financeiramente* disponível. Tal entendimento distingue duas fases: a do *orçamento*, no qual consta um projeto de gastos a ser executado, separando-a da *execução* orçamentária, que é a *financeira*,

---

[49] Ferraz Jr., *Introdução ao Estudo do Direito op. cit.*, p. 293.

[50] *Ibid.*, p. 297-298.

[51] Interessante análise sobre a disponibilidade de bens públicos é feita por Carlos Alberto de Salles, em *Arbitragem em contratos administrativos* (Rio de Janeiro: Forense, 2011. item 7.2). Nesse sentido, ver a obra de MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica. Belo Horizonte: Fórum, 2014. item 2.2.5.

na qual a arrecadação flui para fazer frente às despesas contratadas. Nesta hipótese, pode haver previsão no orçamento sem que tenha ingressado dinheiro nos cofres públicos. Nesta situação, melhor identificada no âmbito macrojurídico,[52] a arrecadação seria insuficiente para o pagamento de todas as despesas programadas. Aqui se estará diante de uma situação *fática*, que se assemelha a um *lençol curto financeiro,* pois as despesas serão maiores que as receitas. Neste caso, as prioridades são normativamente estabelecidas e devem ser respeitadas (LRF, art. 9º, § 2º), e, tão logo ocorra a recomposição da arrecadação, os empenhos devem ser cumpridos (LRF, art. 9º, § 1º).

Outra situação é a do cancelamento irregular de empenhos legítimos, o que ocorre em alguns estados e em diversos municípios de nossa Federação[53] sem que haja a possibilidade de contraditório e ampla defesa por parte dos contratados. Identificam-se nesta hipótese muitas irregularidades a serem contestadas, mas nenhuma ataca a proposta interpretativa anteriormente exposta, apenas ocasionando situações criminais e de improbidade a serem analisadas.

Conclusões

Existem diferentes formas de dar segurança jurídico-financeira nas relações contratuais com o poder público. Uma ocorre na fase administrativa da contratação, e que se consubstancia no *empenho*, ínsito a todos os contratos públicos, e outra decorre das decisões judiciais ou arbitrais transitadas em julgado que obrigam o poder público a realizar pagamentos, o que é instrumentalizado por meio de *precatórios*.

Embora o *empenho* se constitua na garantia da existência de recursos para o pagamento do que tiver sido contratado, apenas ocorrendo a *liquidação* é que surge para o contratado o direito adquirido ao recebimento dos valores. Não sendo recebidos, e o contratado submetendo o caso a uma Corte judicial ou arbitral, e vindo a ser deferido o pleito, a decisão supre a fase de *liquidação*,

---

[52] Scaff, Fernando Facury. *An introduction to an analysis of the macro and micro legal aspects and public policies*. *Beijing Law Review*, v. 14, p. 1.673-1.689, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.4236/blr.2023. Acesso em: 21 fev. 2025.

[53] SCAFF, Fernando Facury. O cancelamento dos restos a pagar e o calote institucionalizado do poder público. Revista eletrônica *Consultor Jurídico*, 25 de maio de 2021. Acessível em https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/contas-vista-cancelamento-restos-pagar-calote-poder-publico/, último acesso em 15 de maio de 2004.

e exsurge o direito adquirido ao recebimento dos valores contratados, já garantidos pelo *empenho*.

Existindo *empenho*, torna-se desnecessário realizar nova programação orçamentária para prever o pagamento pela via dos *precatórios*, pois os recursos já estavam garantidos. Logo, havendo empenho que garanta o cumprimento da obrigação na fase contratual, torna-se redundante a expedição de precatório ao final da fase judicial/arbitral.

Essa análise *contemporânea* do art. 100, CF, garante segurança jurídica às partes envolvidas, poder público e contratantes, integrando e respeitando a fase administrativa da contratação, hoje descartada no âmbito financeiro pela interpretação de que as decisões judiciais ou arbitrais devam ser *exclusivamente* executadas por meio de precatórios, quando determinem obrigações de pagar pelo poder público.

A hermenêutica *contemporânea* do art. 100, CF, interpretado pelos *métodos gramatical*, *sociológico*, *teleológico*, *axiológico* e *sistemático*, ocasionando um *tipo* de interpretação *restritiva*, que *aplica* e *subsume* a norma ao direito, integra a garantia concedida na fase administrativa-contratual com a decisão proferida na fase judicial/arbitral, que obriga o poder público a pagar valores decorrentes do contrato inadimplido.

É óbvio que as parcelas que não estão cobertas pelo *empenho*, como as *indenizatórias*, deverão ser objeto de precatório, por falta de previsão orçamentária. Porém as parcelas contratadas e inadimplidas prescindem de precatório.

Tal exegese contemporânea do art. 100, CF, está consentânea com os princípios da moralidade, isonomia, segurança jurídica e eficiência administrativa, e não afasta as normas estabelecidas pelo CPC a respeito do tema.

Referências

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: técnica, decisão, dominação. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FURTADO, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947.

MOREIRA, Egon Bockman; GARCIA, Flávio Amaral. *Comentários ao Decreto Federal n. 10.025/2019*, p. 331-380, em especial p. 372-375. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockman; GARCIA, Flávio Amaral e CRUZ, Elisa Schmidlin. *Direito administrativo e alternative dispute resolution* — arbitragem, dispute boarding e negociação. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 2014.

PRECATÓRIOS podem virar calote contra setor privado, diz Barroso. *Jornal Correio Brasiliense*, 13 jul. 2023, Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/07/5108722-ha-um-cadaver-no-armario.html. Acesso em: 15 maio 2024.

RODAS, Sergio. Indenização por desapropriação deve ser completada por depósito direto, diz STF. *Consultor Jurídico*, 19 out. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-out-19/indenizacao-desapropriacao-feita-deposito-direto. Acesso em: 18 abr. 2024.

SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Complementação de desapropriação não exige precatório (Tema 865/STF). *Consultor Jurídico*, 2 jan. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jan-02/complementacao-de-desapropriacao-nao-exige-precatorio-tema-865-stf/. Acesso em: 23 abr. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. An introduction to an analysis of the macro and micro legal aspects and public policies. *Beijing Law Review*, v. 14, p. 1.673-1.689, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.4236/blr.2023. Acesso em: 21 fev. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. O cancelamento dos restos a pagar e o calote institucionalizado do poder público. *Revista eletrônica Consultor Jurídico*, 25 de maio de 2021. Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/contas-vista-cancelamento-restos-pagar-calote-poder-publico/. Acesso em: 21 fev. 2025.