

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO

Pâmela Ribeiro Costa

**PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO COM UTILIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS: A
SOLUÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA PARA REDUZIR O PASSIVO EXISTENTE
EM PRECATÓRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL X DÍVIDAS
TRIBUTÁRIAS DE ICMS/RS**

Montenegro

2026

Pâmela Ribeiro Costa

**PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO COM UTILIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS: A
SOLUÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA PARA REDUZIR O PASSIVO EXISTENTE
EM PRECATÓRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL X DÍVIDAS
TRIBUTÁRIAS DE ICMS/RS**

Projeto de Trabalho de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como condição para aprovação na disciplina de Trabalho de Curso B.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Frantz

Montenegro

2026

De todo o meu coração agradeço a Deus, e a minha família...
"A tua palavra é lâmpada para os meus pés, e luz para o meu
caminho." Salmo 119:105

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Jesus, pelo fortalecimento durante esses anos de estudo, por ter me permitido sonhar e me fortalecer sempre que eu pensava em esmorecer. E após todos esses anos eu posso dizer: Eu consegui! Mas sozinha dificilmente eu iria chegar tão longe, então sou muito grata por cada um que esteve presente comigo nessa etapa da minha vida.

Quero as minhas filhas Augusta e Isabela por fazerem parte dessa caminhada, e estarem em muitos momentos juntamente a mim em sala de aula. Ao meu esposo Yan pelo incentivo, as caronas semanais até o Campus de Venâncio Aires e toda ajuda com nossas filhas nessa jornada de 9 anos, sem ele seria muito difícil eu estar aqui, foi ele que agilizou o meu retorno após a nossa segunda filha, sonhou comigo e me deu o alicerce para seguir em frente. A minha mãe e meu pai por sempre me proporcionarem o melhor e me ensinarem valores inegociáveis da vida, sou muito grata a eles e tenho grande admiração por tudo o que eles são, quanta gratidão por terem me escolhido, amo vocês! A minha irmã Lauren que é a minha pessoa na vida, somos tudo uma para outra, tenho tanto carinho e admiração por tudo o que ela fez e conquistou, ela foi minha base e conselheira e através da sua trajetória eu pude admirar essa profissão tão linda e desafiadora. A minha vó Laura Alice que é meu tudo e sempre acreditou em mim. Ao Da Silva & Ribeiro que abriu as portas do mundo jurídico, no qual pude aprender, ensinar e crescer. A BDSR Precatórios, que eu pude idealizar, planejar e participar da criação “mundo dos precatórios”, que me proporcionou o conhecimento até aqui. A minha comadre e amiga Dra. Camila Edith por sempre proporcionar palavras de incentivo. e a todos familiares e amigas(os) que acreditaram em mim e me impulsionaram.

Por fim agradeço à coordenadora do Curso de Direito Professora Alice Cella, que abraçou os semestres comigo, aos funcionários da Unisc Montenegro por toda atenção durante esse período, ao Campus de Venâncio Aires pelo acolhimento nos últimos dois semestres, e ao meu orientador que tenho um carinho imenso, professor Diogo Frantz por aceitar o tema e me encorajar quando nada mais fazia sentido “surto” das últimas semanas. Com o coração grato, obrigada!

RESUMO

A compensação tributária com utilização de precatórios constitui um importante instrumento jurídico destinado à extinção de créditos tributários mediante o aproveitamento de créditos líquidos, certos e exigíveis que o contribuinte possui contra o Estado. Fundamentada no artigo 170 do Código Tributário Nacional e nas disposições constitucionais que regulam o regime dos precatórios, essa modalidade de compensação busca promover maior eficiência na arrecadação pública, reduzir a litigiosidade e conferir efetividade às decisões judiciais transitadas em julgado. No Estado do Rio Grande do Sul, o tema ganhou especial relevância com a promulgação da Lei Estadual n. 16.241/2024, e Decreto n. 58.264/2025, que ensejou a implementação do Programa Acordo Gaúcho, mecanismo de transação tributária que permite aos contribuintes utilizar precatórios estaduais para quitação parcial de débitos inscritos em dívida ativa. A iniciativa representa uma inovação na gestão fiscal ao possibilitar que ativos judiciais sejam convertidos em instrumento de regularização tributária, beneficiando simultaneamente o Estado, que recupera créditos de difícil recebimento, e os contribuintes, que obtêm redução de encargos e maior segurança jurídica. O presente estudo analisa os fundamentos constitucionais e legais da compensação tributária com precatórios, bem como a evolução normativa e jurisprudencial sobre a matéria. Com enfoque no Acordo Gaúcho, examinam-se seus procedimentos, benefícios, limitações e impactos econômicos e jurídicos. Conclui-se que o modelo adotado pelo Rio Grande do Sul constitui importante ferramenta de política pública fiscal, capaz de contribuir para a redução do passivo de precatórios e para a regularização de débitos tributários, embora ainda existam desafios relacionados à segurança jurídica, à uniformidade dos critérios administrativos e à consolidação de entendimento pelos tribunais.

Palavras-chave: Compensação tributária; Precatórios; Acordo Gaúcho; Dívida Ativa; Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

Tax compensation using court-ordered payment certificates (precatórios) is an important legal instrument for extinguishing tax debts by utilizing liquid, certain, and enforceable credits that the taxpayer holds against the State. Based on Article 170 of the National Tax Code and the constitutional provisions governing the regime of court-ordered payment certificates, this type of compensation seeks to promote greater efficiency in public revenue collection, reduce litigation, and ensure the effectiveness of final and unappealable judicial decisions. In the State of Rio Grande do Sul, the topic gained particular relevance with the enactment of State Law No. 16.241/2024 and Decree No. 58,264/2025, which led to the implementation of the "Acordo Gaúcho" Program, a tax transaction mechanism that allows taxpayers to use state court-ordered payment certificates for partial settlement of debts registered as outstanding tax liabilities. The initiative represents an innovation in fiscal management by enabling judicial assets to be converted into instruments for tax regularization, simultaneously benefiting the State, which recovers difficult-to-collect credits, and taxpayers, who obtain reduced charges and greater legal certainty. This study analyzes the constitutional and legal foundations of tax compensation with court-ordered payments, as well as the normative and jurisprudential evolution on the subject. Focusing on the Rio Grande do Sul Agreement, its procedures, benefits, limitations, and economic and legal impacts are examined. It concludes that the model adopted by Rio Grande do Sul constitutes an important tool of fiscal public policy, capable of contributing to the reduction of court-ordered payment liabilities and the regularization of tax debts, although challenges related to legal certainty, uniformity of administrative criteria, and the consolidation of understanding by the courts still exist.

Keywords: Tax Compensation; Court-Ordered Debt Payments (Precatórios); Acordo Gaúcho Program; Active Debt Collection; Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 PRECATÓRIOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E A VIOLAÇÃO HISTÓRICA À CRONOLOGIA DOS PRECATÓRIOS	11
1.1 Histórico dos Precatórios no Brasil	11
1.1.1 A Origem do Precatório	11
1.1.2 Evolução Constitucional, constando as alterações Constitucionais relevantes e o sistema de pagamento dos Precatórios ao longo dos tempos	13
1.2 Do Regime Constitucional dos Precatórios	18
1.2.1 Da Previsão expressa no artigo 100 da Constituição Federal e o princípio da cronologia de pagamento	18
1.2.2 Do Sistema de Pagamento dos Precatórios: Da Possibilidade de pagamento preferencial e do Regime Especial de Pagamento	19
1.3 Do Atraso no Pagamento dos Precatórios: Ineficiência do Poder Público, formação de estoque de Precatórios e seus efeitos jurídicos e econômicos	22
1.3.1 Da necessidade de mecanismos alternativos a satisfação dos créditos – Solução a ineficiência do Estado	23
2 PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO COM UTILIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS: MUDANÇA DE PARADIGMA VISANDO A EFICIÊNCIA DOS RECURSOS DO ESTADO.....	26
2.1 Finalidade do planejamento tributário	26
2.1.1 Planejamento lícito.....	27
2.1.2 Economia tributária, eficiência do Estado e a possibilidade de satisfação pelo contribuinte	28
2.1.3 Efeitos do planejamento tributário na economia	29
2.2 Compensação tributária no sistema jurídico brasileiro	30
2.2.1 Conceito.....	30
2.2.2 Previsão no Código Tributário Nacional.....	31
2.2.3 Requisitos legais.....	32
2.3 Utilização de precatórios para quitação de débitos tributários	33
2.3.1 Fundamentos jurídicos.....	33
2.3.2 Vantagens e limitações.....	34
2.4 Jurisprudência dos tribunais superiores	36
2.4.1 Supremo Tribunal Federal	36
2.4.2 Superior Tribunal de Justiça	38
2.4.3 Entendimento sobre compensação e cessão de créditos.....	38
3 O PROGRAMA ACORDO GAÚCHO E A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL.....	40
3.1 Histórico da transação tributária no Estado do Rio Grande do Sul	40

3.1.1 Evolução legislativa e programas anteriores	40
3.2 Lei Estadual nº 16.241/2024	42
3.2.1 Instituição do programa	42
3.2.2 Principais disposições.....	43
3.3 Decreto nº 58.264/2025	44
3.3.1 Regulamentação do Acordo Gaúcho	44
3.3.2 Modalidades de adesão.....	45
3.3.3 Regras para utilização de créditos e concessões	46
3.4 A utilização de precatórios no Acordo Gaúcho	47
3.4.1 A operação de compensação	47
3.4.2 Requisitos	48
3.4.3 Benefícios para contribuintes e Estado.....	49
3.5 Jurisprudência e perspectivas futuras.....	50
3.5.1 Aplicação prática e o papel do mandado de segurança	50
3.5.2 O artigo 105 do ADCT e a controvérsia da atualização	51
3.5.3 Segurança jurídica e tendências legislativas	52
CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS.....	55

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o Programa Acordo Gaúcho, instituído pela Lei Estadual nº 16.241/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 58.264/2025, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, relacionando-o ao sistema de pagamento de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal e às alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 62. O programa surge como mecanismo de transação tributária e de negociação de débitos inscritos em dívida ativa, permitindo inclusive a utilização de precatórios para abatimento de dívidas fiscais estaduais.

Ao longo do estudo, será abordado o contexto constitucional dos precatórios, especialmente após as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 62, que alterou significativamente o regime de pagamento das dívidas públicas judiciais. Nesse cenário, o Acordo Gaúcho apresenta-se como instrumento voltado à redução de litígios, à recuperação de créditos do Estado e à diminuição do estoque de precatórios e débitos tributários, buscando maior eficiência administrativa e financeira.

O Decreto nº 58.264/2025 regulamentou oficialmente o programa, estabelecendo modalidades de adesão, possibilidades de parcelamento e descontos em juros e multas, além da utilização de precatórios como forma de compensação tributária. A medida também busca estimular a regularização fiscal de empresas e contribuintes afetados pelas dificuldades econômicas recentes enfrentadas pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Diante desse contexto, o presente estudo orienta-se pela seguinte pergunta-problema: o Programa Acordo Gaúcho, ao admitir a utilização de precatórios como instrumento de compensação tributária, constitui mecanismo juridicamente válido e economicamente eficaz para reduzir, simultaneamente, o estoque de precatórios vencidos e o passivo tributário de ICMS do Estado do Rio Grande do Sul, beneficiando tanto a Administração quanto o contribuinte, sem comprometer a segurança jurídica e os princípios constitucionais que regem o pagamento das dívidas públicas?

O trabalho também pretende analisar os reflexos jurídicos e econômicos ocasionados pelo programa, especialmente no procedimento de quitação de tributos mediante utilização de precatórios, observando seus impactos na efetividade do

pagamento das dívidas públicas, na segurança jurídica e na concretização dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração dos processos administrativos e judiciais.

Finalmente, no que se refere à metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa e desenvolve-se por meio de revisão da literatura, com análise da legislação constitucional e infraconstitucional pertinente, da doutrina especializada e da jurisprudência dos tribunais superiores sobre a matéria, bem como dos atos normativos estaduais que instituíram e regulamentaram o Programa Acordo Gaúcho. A partir do levantamento e da interpretação desse material, busca-se compreender os fundamentos jurídicos, os procedimentos e os reflexos do programa, articulando o referencial teórico com a disciplina normativa específica do Estado do Rio Grande do Sul.

1 PRECATÓRIOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E A VIOLAÇÃO HISTÓRICA À CRONOLOGIA DOS PRECATÓRIOS

1.1 Histórico dos Precatórios no Brasil

1.1.1 A Origem do Precatório

O precatório é um instituto de pagamento que teve indícios de originação a partir da Constituição de 1824, cuja qual, embora não tenha indicado os precatórios como forma de pagamento dos débitos do Poder Executivo, no capítulo que versava sobre a Fazenda Nacional, em alguns artigos, já se fazia referência às amortizações da dívida pública, bem como a existência de um orçamento, conforme os artigos 15, 170 e 179 da Constituição de 1824 (BRASIL, 1824):

Art. 15 – É da atribuição da assembléia geral:

[...]

10) Fixar, anualmente, as despesas públicas, e repartir a contribuição direta.

[...]

13) Autorizar o governo para contrair empréstimos.

14) **Estabelecer meios convenientes para o pagamento da dívida pública.** *(grifei)*

[...]

Art. 170 – A receita e despesa da fazenda nacional será encarregada a um tribunal, debaixo do nome de – tesouro nacional, onde, em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias do Império.

Art. 179

[...]

XXII - Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e o emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos com que ela terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização”.

Neste contexto, pode-se verificar, que desde então o Constituinte já estava preocupado em organizar a receita da Fazenda, bem como instituir um mecanismo eficaz para garantir o cumprimento das obrigações financeiras pelos entes federados, já que estes gozam de muitas prerrogativas, dentre elas, a impenhorabilidade dos bens públicos.

Anos mais tarde, precisamente em 1891, veio a ser promulgada a Constituição Republicana, que trouxe diversas garantias aos cidadãos, mas se absteve de instituir algum sistema de pagamento das dívidas do poder público.

Contudo, em alguns dispositivos desta Constituição, já se podia perceber que mesmo não havendo o precatório, o legislador garantiu outros mecanismos para

assegurar o efetivo cumprimento das obrigações pelos entes federados, tais como: intervenção federal em caso de não cumprimento das sentenças, designou a competência para legislar sobre a dívida pública, dispôs sobre controle orçamentário, entre outras, conforme os artigos 6º, 34, 54 e 89 da Constituição de 1891 (BRASIL, 1891):

Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

[...]

3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;

4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;

[...]

3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;

[...]

Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

[...]

8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

[...]

Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Assim, pode-se dizer, que o sistema de pagamento através de precatório, já nessa ocasião (Constituição de 1891), estava perto de ser instituído, pois o legislador mais uma vez dava demonstrações de preocupação com a quitação dos débitos públicos. Entretanto, o precatório originou-se muitos anos depois, e segundo narra Vladimir de Souza Carvalho (2008, p. 328), foi a partir do litígio entre um particular e uma Câmara Municipal, perante a Corte brasileira, conforme dispõe em seu livro:

[...] surgiu com o denominativo de precatória de vênia, com a finalidade de fazer uma penhora em dinheiro de uma Câmara Municipal 'por entender o juiz que a penhora não se podia realizar sem que o Presidente da Câmara autorizasse a entrada dos oficiais de justiça no respectivo edifício'.

José Otávio de Vianna Vaz (2007, p. 151) explica que, neste caso, entendeu o juiz que a penhora não poderia ser realizada sem autorização do Presidente da Câmara, então, enviou a este "precatória de vênia". Porém, a referida precatória não

foi devolvida, logo, o juiz da causa solicitou ao Governo que ordenasse ao Presidente da Câmara que facilitasse a diligência de penhora nos cofres da Câmara.

Já Álvares da Silva acrescenta que a construção de impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos surgiu após o registro dessa “*precatória de vênia*”, restando então, a precatória de vênia, que há um primeiro momento foi criada para obter licença para proceder com a penhora, passou a significar justamente o contrário, a impossibilidade da penhora, transformando-se em requisição de pagamento o precatório.

E assim é que foi criado o Precatório, sendo que, quando instituído, a intenção era de sanar a problemática dos pagamentos das dívidas públicas, e hoje, podemos perceber que o sistema foi falho, pois há muito o precatório não está cumprindo com o fim para o qual foi designado.

1.1.2 Evolução Constitucional, constando as alterações Constitucionais relevantes e o sistema de pagamento dos Precatórios ao longo dos tempos

A Constituição de 1934 foi à primeira na história das Constituições a falar em requisição de pagamento da dívida pública, o precatório, conforme dispunha em seu artigo 182, vejamos:

Art. 182 – Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e a conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único – Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das fôrças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Antes disso, as Cartas Constitucionais até então promulgadas nada mencionavam sobre o assunto, restando o cumprimento das decisões ao bel prazer do próprio executivo, vejamos o que afirma Lásaro Cândido da Cunha (2008, p. 41) sobre o antigo regime de pagamento das decisões judiciais (Decreto nº. 3.084 de 05.11.1898):

[...] o cumprimento de eventual condenação do Estado por órgão do poder

judiciário ficava na dependência de cumprimento espontâneo da obrigação pelo próprio devedor, ou então, abrindo caminho para que o Estado escolhesse livremente a quem pagar.

Neste sentido, pode-se concluir que, no antigo sistema, o Estado tinha a liberdade de escolher a oportunidade que melhor lhe conviesse para cumprir as decisões judiciais, não havendo aos cidadãos meios para acionarem os seus direitos, ou seja, o Executivo legislava em seu próprio benefício, negando tutela jurisdicional ao cidadão.

Deste modo, verificamos que a Constituição de 1934 foi promulgada com o único intuito de tornar eficaz o pagamento das condenações judiciais, sanando as irregularidades apontadas, estabelecendo ordem de pagamento e garantindo ao cidadão uma forma de pleitear a sua tutela jurisdicional, caso isso fosse necessário, fazendo-se imperar a justiça.

A ordem cronológica de apresentação dos precatórios, é a grande novidade trazida com a Carta Constitucional de 1934, assim como a intervenção federal preconizada no artigo 12 e organização orçamentária estabelecida no artigo 50 (MIRANDA, 1934).

A próxima Constituição a comentar o instituto do Precatório foi a Carta de 1937, a qual manteve o dispositivo em seu artigo 95 (BRASIL, 1937), cuja qual teve modificações pouco relevantes, apenas aquelas de cunho formal, como por exemplo, a nomenclatura, que foi substituída neste texto por “precatória”. Outros temas foram repisados nesta Constituição, como por exemplo a necessidade de votação e especificação do orçamento, que estava positivado no artigo 50 em 1934, e agora aparece nos artigos 68 e 69 desta Constituição, assim como o capítulo que versava sobre intervenção federal, que, por ora está pautado no artigo 9º.

A Magna Carta de 1946 manteve o pagamento por meio de precatórios no artigo 204, trazendo algumas alterações bastante relevantes, tais como:

1) a inclusão das Fazendas Estaduais e Municipais;

A inclusão das Fazendas Estaduais e Municipais afastou de vez as dúvidas quanto à aplicação do sistema de precatórios para o Município e Estado, restando claro, que também a estes Entes federados seria aplicado o mesmo sistema instituído a União, qual seja, requisição de pagamento por meio de precatório (CAVALCANTI, 1948).
(grifei)

2) a abertura de dotação orçamentária específica para o pagamento dos

precatórios;

Essa previsão constitucional concedeu maior garantia ao beneficiário do precatório, contudo, não assegurava o recebimento do crédito por este, sendo, portanto, um dispositivo de eficácia duvidosa.

3) a destinação das receitas à repartição competente, ao invés de destiná-las ao cofre dos depósitos públicos;

Tal modificação decorreu da inclusão da fazenda municipal e estadual na Constituição, pois os créditos deveriam estar à guarda da repartição sujeita a jurisdição do tribunal competente.

4) a atribuição de competência ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou do Tribunal de Justiça para a expedição das ordens de pagamento;

A designação do Presidente do Tribunal de Justiça para expedir as ordens de pagamento decorria, por sua vez, da inclusão das Fazendas Estaduais e Municipais, uma vez que aquela era a autoridade máxima dessas instâncias da Justiça. Assim como, o pagamento das dívidas federais deveria ser determinado pelo Presidente do Tribunal Federal de Recursos.

5) a oitiva do chefe do Ministério Público, em vez do procurador-geral da República, quando da requisição de seqüestro de verba;

A substituição ocorrida se dá pelo mesmo fato citado acima, é tão somente, caso de competência jurisdicional.

Já com o advento da Constituição de 1967 (EC nº01/69, o sistema de pagamento da dívida pública foi mantido no artigo 112. A evolução do instituto é verificada por meio do dispositivo no § 1º, que torna obrigatória a inclusão, nos orçamentos, da verba necessária ao pagamento dos débitos das pessoas jurídicas de direito público, dispositivo até então inexistente (VAZ, 2007, p. 183). **Portanto, a inclusão orçamentária foi o maior progresso ocorrido com a promulgação desta Constituição.**

Embora a constitucionalização dos precatórios tenha ocorrido desde em 1934, os problemas relacionados ao atraso no pagamento das condenações judiciais pela Fazenda Pública persistiram ao longo das décadas. O crescimento dos passivos judiciais dos entes federativos, aliado às limitações orçamentárias enfrentadas pela Administração Pública, exigiu sucessivas reformas constitucionais destinadas a aperfeiçoar o sistema e buscar maior efetividade no cumprimento das decisões judiciais (FERREIRA FILHO, 1990).

Nesse contexto é que foi promulgada a Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009, que promoveu uma das mais significativas alterações já realizadas no regime dos precatórios. A referida emenda modificou o artigo 100 da Constituição Federal e acrescentou o artigo 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. O principal objetivo da reforma foi criar mecanismos que permitissem aos entes devedores administrar o elevado estoque de débitos judiciais acumulados ao longo dos anos.

A Emenda Constitucional nº 62/2009 estabeleceu instrumentos voltados à reorganização financeira dos entes públicos, criando novas formas de pagamento e disciplinando aspectos relacionados à atualização dos créditos e à gestão dos precatórios. Entretanto, diversos dispositivos da reforma foram questionados perante o Supremo Tribunal Federal no julgamento das célebres Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4.357 e 4.425, a Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade parcial das alterações introduzidas pela emenda, fulminando o regime especial previsto no artigo 97 do ADCT e os critérios de correção monetária fixados pela Taxa Referencial (TR), por violação ao direito de propriedade e à coisa julgada.

Diante das dificuldades verificadas na implementação do regime instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017. A nova reforma alterou o artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu novo regime especial de pagamento dos precatórios, buscando conferir maior viabilidade financeira aos entes federativos em mora. Entre seus objetivos estava a redefinição dos prazos e mecanismos destinados à liquidação dos passivos acumulados, preservando a continuidade dos pagamentos e reduzindo os riscos de colapso financeiro dos Estados e Municípios.

A evolução do sistema prosseguiu com as Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, ambas promulgadas em dezembro de 2021. As referidas alterações estabeleceram novo regime de pagamento dos precatórios, promoveram modificações relacionadas à gestão fiscal e introduziram novas regras para atualização dos créditos judiciais. As reformas buscaram compatibilizar o pagamento das condenações judiciais com as limitações orçamentárias enfrentadas pelo poder público, ampliando os mecanismos de controle financeiro e planejamento fiscal.

As Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114 de 2021 passaram a ocupar

posição central no debate jurídico contemporâneo sobre os precatórios, justamente por alterarem significativamente a sistemática de pagamento dessas obrigações, unificando os critérios de correção monetária e juros moratórios dos débitos da Fazenda Pública, instituindo a incidência exclusiva da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 114/2021 introduziu uma das medidas mais polêmicas da história do instituto: a criação de um "teto para o pagamento de precatórios", limitando as despesas anuais com essas obrigações até o exercício de 2026.

Contudo, este modelo fiscalista sofreu imediata e severa contestação judicial. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7.064, declarou a inconstitucionalidade dos principais pilares restritivos das ECs nº 113 e nº 114/2021. A Suprema Corte rechaçou o teto de gastos imposto ao pagamento dos requisitórios judiciais, reconhecendo que a limitação configurava uma moratória injustificada e uma violação direta à separação de poderes e à garantia fundamental da tutela jurisdicional efetiva.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 130, promulgada em 2023, deu continuidade ao processo de aperfeiçoamento do regime constitucional dos precatórios, inserindo-se em um contexto de constantes ajustes voltados à administração dos passivos judiciais da Fazenda Pública. Sua promulgação demonstra que a matéria continua em permanente evolução e permanece entre os principais desafios da gestão financeira estatal.

Por fim, a tramitação da proposta de Emenda à Constituição nº 66/2023, que trouxe a sua aprovação e promulgou com a Emenda Constitucional nº 136. Com isso foi alterado significativamente a sistemática de pagamento para todos os entes da Federação. Em âmbito federal, a EC nº 136 alterou as premissas fiscais ao determinar a retirada das despesas com precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs) do limite de despesas primárias da União a partir de 2026, blindando o cumprimento das decisões judiciais contra os contingenciamentos do teto de gastos governamental.

Ademais, a emenda antecipou a data limite de apresentação dos precatórios de 2 de abril para 1º de fevereiro para fins de inclusão no Orçamento do ano subsequente, reduzindo o tempo de espera institucionalizado. Ressalvo que para os Estados, Distrito Federal e Municípios, a Emenda Constitucional nº 136 determinou um novo teto mais rígido para o pagamento anual dessas dívidas, limitando a 3% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ente, substituindo o teto anterior de 5%. A reforma ressignificou na disciplina financeira ao determinar que, para atualização dos

requisitórios subnacionais, será adotada o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), com juros simples de 2% ao ano para fins de compensação da mora, o que limita no montante total à taxa Selic caso o cálculo ultrapasse este patamar.

Observa-se, portanto, que a evolução constitucional dos precatórios não se encerrou com a Constituição Federal de 1988. Ao contrário, as sucessivas reformas promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 62/2009, nº 99/2017, nº 113 e nº 114/2021 e nº 130/2023 e, fundamentalmente, pela recente Emenda Constitucional nº136, demonstram a permanente preocupação do legislador constitucional em aperfeiçoar os mecanismos de pagamento das condenações judiciais impostas à Fazenda Pública. Trata-se de processo evolutivo marcado pela busca do equilíbrio entre a efetividade das decisões judiciais, a proteção dos direitos dos credores e a preservação da responsabilidade fiscal dos entes federativos.

1.2 Do Regime Constitucional dos Precatórios

1.2.1 Da Previsão expressa no artigo 100 da Constituição Federal e o princípio da cronologia de pagamento

O artigo 100 da Constituição Federal de 1988 é o principal dispositivo que trata sobre o sistema de pagamento dos precatórios, estabelecendo as principais regras, diretrizes e princípios, cujos quais são balizados e protegidos através de carta magna, *in verbis*:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425)

[...]

§ 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 judiciais apresentados até 1º de fevereiro, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

No caput deste artigo trata-se sobre a regra absoluta de que o pagamento dos Precatórios pela Fazenda ocorrerá de acordo com a sua ordem de apresentação, já no parágrafo 5º o Legislador estabelece que a apresentação ocorrerá até 01 de fevereiro de cada ano, para inclusão no orçamento do ano seguinte. Essa regra é de

suma importância a organização orçamentária e de receita da Fazenda, que inclusive, vem tratar nos próximos parágrafos sobre a receita mínima disponível para pagamento dos Precatórios, que veremos a seguir (MENDES; BRANCO, 2024).

Na prática, o precatório é apresentado mediante requisição de pagamento ao Setor de Precatórios do Tribunal Competente e é incluído na posição na fila de ordem cronológica de apresentação, a qual é assegurada conforme vimos anteriormente. A fila é única e detém inúmeros mecanismos eletrônicos para garantir a eficiência do pagamento e a inviolabilidade da ordem de cronologia de pagamento, de modo a impedir que sofra intervenção humana ou violação aos preceitos constitucionais.

Com isso reforça que é vedada qualquer interferência humana ou favorecimento ilícito de credores, sendo que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública serão rigorosamente pagos de acordo com a ordem cronológica que foram expedidos ao Tribunal competente.

1.2.2 Do Sistema de Pagamento dos Precatórios: Da Possibilidade de pagamento preferencial e do Regime Especial de Pagamento

Conforme dito alhures, em regra, os Precatórios serão pagos conforme a sua ordem de apresentação, nos termos do que dispõe o parágrafo 5º do artigo 100 da CF. Reitero que esse dispositivo teve algumas mudanças diretas pela Emenda Constitucional nº136, no qual o novo prazo limite é de 1º de fevereiro, os precatórios apresentados até essa data de cada ano, devem obrigatoriamente, ser incluídos no orçamento do ente público para o próximo ano, (precatório protocolado 25 de janeiro 2026, entrará no orçamento que a ser executado no ano de 2027). Os precatórios apresentados após 1º de fevereiro entram no ano subsequente (precatório que entrou em 2 de abril de 2026 só será incluído no orçamento de 2028).

O prazo de pagamento estende-se até o final do exercício seguinte ao da inclusão, ou seja, até 31 de dezembro daquele ano. Com isso durante o intervalo entre a data limite de 1º de fevereiro e o prazo final de pagamento no qual é 31 de dezembro do ano seguinte, não incidem juros de mora, no qual é chamado de o “Período da Graça”. Lembrando que o estado não é considerado inadimplente enquanto estiver no prazo constitucional.

No entanto, há uma exceção a esta regra, direcionada as pessoas idosas ou portadoras de doenças graves, assim dispondo no parágrafo segundo:

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

Essa regra estabelece prioridade de pagamento aos Precatoristas idosos ou portadores de doenças graves no limite de três vezes ao teto do RPV, que no Estado do RS, por força da Lei n. 14.757/2015 representa o equivalente a 30 salários mínimos nacionais, vejamos:

Art. 1º Serão consideradas de pequeno valor, para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações que o Estado do Rio Grande do Sul, suas Autarquias e Fundações devam quitar em decorrência de decisão judicial transitada em julgado cujo valor, devidamente atualizado, não exceda a 10 (dez) salários mínimos.

Já no parágrafo 15º o Legislador preocupou-se em estabelecer exceções referente a possibilidade de um regime especial de pagamento dos Precatórios dos Estados e Municípios, em caso de indisponibilidade orçamentaria da Fazenda, estabelecendo vinculação direta a receita líquida, bem como autorizando acordos de pagamento com deságio de 40% no parágrafo 20º, e limitação orçamentária no parágrafo 23º, *in verbis*:

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

[...]

§ 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

[...]

§ 23. Os pagamentos de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, relativos às suas administrações diretas e indiretas, estão limitados, observado o disposto nos §§ 24, 25, 26 e 28 deste artigo, a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

I - 1% (um por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, para os entes federativos que não possuam estoque e para os entes federativos cujo estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, não superar 15% (quinze por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

II - 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 15% (quinze por cento) e inferior ou igual a 25% (vinte e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

III - 2% (dois por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 25% (vinte e cinco por cento) e inferior ou igual a 35% (trinta e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

IV - 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 35% (trinta e cinco por cento) e inferior ou igual a 45% (quarenta e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

V - 3% (três por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 45% (quarenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 55% (cinquenta e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 55% (cinquenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 65% (sessenta e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

VII - 4% (quatro por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 65% (sessenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 75% (setenta e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

VIII - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 75% (setenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 85% (oitenta e cinco por cento) desse valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

IX - 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 85% (oitenta e cinco por cento) desse valor. (Incluído pela Emenda

Todos estes preceitos foram estabelecidos com objetivo de flexibilizar o princípio absoluto da cronologia dos Precatórios, impedir a violação a norma magna e reduzir o impacto de anos de atraso nos pagamentos dos Precatórios e o consequente passivo crescente nas filas de Precatórios dos Municípios e dos Estados, garantindo tutela jurisdicional mínima ao Precatário, sem comprometer sobremaneira os cofres públicos, impedindo assim a falência dos entes federados.

1.3 Do Atraso no Pagamento dos Precatórios: Ineficiência do Poder Público, formação de estoque de Precatórios e seus efeitos jurídicos e econômicos

Como vimos anteriormente o art. 100 da Constituição Federal de 1988 vem sofrendo diversas alterações ao longo dos anos buscando aparar arestas a fim de alcançar maior eficiência do Estado no que pertine ao pagamento dos Precatórios, tais como intervenção, alteração da data de inclusão, índices de correção monetária, e por último regime especial de pagamento parametrizado a receita líquida dos Estados.

Tudo isso por uma razão óbvia, o pagamento dos Precatórios, embora ampla legislação legalizando o instituto, na prática, não funciona. Criou-se um Caos. Crise exagerada da ineficiência do Poder Público, que não consegue meios de manter os pagamentos em dia, conforme o ano de orçamento. Ou seja, um calote legalizado pela constitucionalidade!

O Estado do Rio Grande do Sul vem acumulando ao longo dos anos um número bem expressivo de precatórios vencidos e impagos, que representavam até o final do ano de 2025 um estoque alarmante na monta de R\$ 16,6 bilhões de precatórios aguardando pagamentos. Essa inadimplência, que atravessa gerações, com precatórios impagos orçamentados desde 1999, gera insegurança jurídica e descredibilidade no Estado.

Outro ponto que gera alerta máximo a ausência de tutela jurisdicional do Estado, é que além de acumular um estoque de Precatórios quase impagável, ainda alterou a forma de atualização destes títulos, reduzindo estes créditos a quase nada, com atualizações abaixo da média da inflação, a medida que os Precatórios que desde 2021 estavam sendo atualizados pela SELIC, por força da EC 113/2021, passou a partir da PEC 66 a ser corrigido pelo IPCA-E, acrescido de juros de 2% ao ano sobre o principal.

O Presidente da OAB/RS Leonardo Lamachia nos faz um alerta onde a PEC 66/2023 novamente trás prejuízo ao precatorista, segue abaixo a sua declaração.

E o aumento da espera não vem isolado. Com a alteração do artigo 3º da EC. 113/2021, a PEC. 66 busca reduzir drasticamente a correção dos precatórios não tributários que não forem pagos em dia. A SELIC, hoje em 15% no país, deixará de constar no artigo 3º da EC 113/21, restando apenas a mísera correção pelo IPCA, que, segundo o Valor Econômico, tem projeção de 5,05% em 2025 e 4,41% para 2026. Na prática, a alteração inserida no texto da PEC 66, é um forte incentivo para o calote. (Texto tirado da página OAB)

Resumo deste cenário, é que encontramos uma fila abarrotada, praticamente impagável, e que os títulos vêm sendo corrigido com índices que não alcançam nem mesmo a média anual da inflação, perdendo valor ao longo dos anos, em total desrespeito ao Precatorista, que lutou por anos em debates jurídicos e processos judiciais para ter reconhecido o seu direito. Isso é uma violação escancarada, resultado da ineficiência do Estado, e quem amargará com essa situação é o segurado/Precatorista.

1.3.1 Da necessidade de mecanismos alternativos a satisfação dos créditos – Solução a ineficiência do Estado

i. Acordo de Pagamento

Tendo em vista o caos instaurado pelo reiterado atraso no pagamento dos Precatórios, o Legislador preocupado em estabelecer soluções viáveis a reduzir este estoque, autorizou no art. 100, § 20 a possibilidade de acordo direto: *“[...] acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado”*

Consoante art. 97 ADCT nos informa que:

Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de

pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.

Desde a edição da Lei autorizando os acordos diretos, o Estado do Rio Grande do Sul vem implementando campanhas de Conciliações, que são acordos diretos realizados por editais públicos coordenados pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE-RS), nos quais os credores recebem o valor antecipado com um deságio de 40% sobre o valor do crédito. Atualmente, está aberta a 9ª e 10ª rodada de conciliação no Estado do Rio Grande do Sul, que segundo informações oficiais obtidas junto à Secretaria da Fazenda do Estado, para o ano de 2026 a PGE-RS pretende realizar o pagamento de R\$ 976 milhões de acordos diretos.

Giza-se que os acordos diretos é um mecanismo altamente eficiente, a medida, que ao longo dos anos, desde a 1ª rodada de conciliação até o momento, foram quitados numerosos precatórios por meio de acordos diretos, com expressivo impacto na redução do estoque de títulos vencidos do Estado.

ii. Compensação de Dívidas Tributárias

Outra direção trazida pelo Legislador como clara alternativa a eliminar o estoque de Precatórios, é a possibilidade de compensação de dívidas tributárias com utilização de ativos judiciais, seja para dívidas próprias ou de terceiros, inclusive abrindo precedente a comercialização destes Precatórios, mediante a autorização de cessão de crédito onerosa estabelecida no § 13 e § 14. Vejamos o inteiro teor do parágrafo 11:

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com autoaplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021) (Vide ADI 7047) (Vide ADI 7064)

I - Quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutive de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

Então, a própria Constituição, a partir da edição da EC 113/2021, abriu espaço para a legalização da compensação tributária de dívidas tributárias com Precatórios. O Estado do Rio Grande do Sul, não sendo indiferente ao tema, e com foco em todo cenário caótico do atraso de pagamento dos Precatórios no Estado, anos mais tarde, publicou a Lei Estadual n. 16.241/2024 que autoriza a realização de transação

tributária com previsão de redução de juros e multa e utilização de Precatórios, e posterior regulamentação ao Programa Acordo Gaúcho através do Decreto n. 58.264/2025, que estabelece possibilidades de transação tributária por adesão e individual.

Assim nasceu o maior Programa de Transação Tributária com utilização de Precatórios no Estado do Rio Grande do Sul, com expectativa de quitar parte expressiva dos R\$ 16,6 bilhões em Precatórios vencidos e impagos e quitar parte relevante dos cerca de R\$ 42 bilhões de passivo tributário no Estado – garantindo a mais eficiente estratégia a solução conjunta de passivo de créditos e débitos existentes no Estado do Rio Grande do Sul.

2 PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO COM UTILIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS: MUDANÇA DE PARADIGMA VISANDO A EFICIÊNCIA DOS RECURSOS DO ESTADO

2.1 Finalidade do planejamento tributário

A ideia de negociar tributos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul não é nova, e aqui é preciso ser honesto com o leitor: somos um dos entes pioneiros no País a lançar mão desse expediente. Antes de descrever a prática, contudo, convém assentar algumas noções de partida, pois o tema costuma ser confundido com manobras de ocultação de riqueza ou com simples inadimplência maquiada. Não é disso que se trata. O planejamento tributário, na acepção que interessa a este trabalho, é o conjunto de escolhas lícitas que o contribuinte realiza para organizar seus negócios de modo a suportar a menor carga fiscal possível dentro daquilo que a lei autoriza, e, do lado da Administração, é a forma racional de organizar a cobrança e a recuperação dos créditos públicos sem destruir a própria fonte arrecadatória (Orozco; Brescovit, 2026).

No setor público, o planejamento tributário ocupa um espaço que por muito tempo foi ignorado. A Fazenda foi educada para cobrar, executar e penhorar, raramente para negociar. O resultado dessa cultura está exposto no capítulo anterior: filas de precatórios praticamente impagáveis de um lado e, do outro, um estoque colossal de dívida ativa de difícil recuperação. Quando se observa esse cenário de frente, percebe-se que a cobrança puramente coercitiva chegou ao seu limite. É nesse vácuo que o planejamento tributário, entendido como política pública e não como favor ao devedor, encontra a sua finalidade primeira, que é converter passivos imobilizados em solução concreta, tanto para o contribuinte quanto para o Estado.

Cabe ainda desfazer um equívoco corrente, que confunde o planejamento tributário do ente público com renúncia de receita. Renúncia de receita pressupõe abrir mão de algo que se poderia efetivamente arrecadar. No caso da dívida ativa de difícil recuperação, e em especial daquela travada em discussões judiciais que se arrastam por anos, o que existe não é receita disponível, mas mera expectativa contábil, muitas vezes inflada por multas e juros sobre um principal que jamais será pago. Reconhecer essa realidade não é fraqueza do Estado, é maturidade administrativa. O planejamento, nesse sentido, aproxima o valor escriturado do valor recuperável, e o faz pela via consensual, que é menos onerosa e mais célere do que a execução fiscal

tradicional (Orozco; Brescovit, 2026).

É importante registrar que essa mudança de mentalidade não nasceu de improviso. Ela acompanha um movimento mais amplo do Direito Tributário brasileiro, que deixou de enxergar a relação entre Fisco e contribuinte como um vínculo de pura sujeição e passou a admiti-la como relação jurídica em que ambos os polos têm deveres recíprocos de cooperação e boa-fé. O próprio Decreto nº 58.264/2025, ao elencar entre seus princípios a presunção de boa-fé do contribuinte, a cooperação tributária e a autonomia de vontade das partes na celebração do acordo, incorpora essa concepção dialógica e a transporta para o terreno prático da cobrança da dívida ativa estadual (Rio Grande do Sul, 2025).

2.1.1 Planejamento lícito

A primeira fronteira a ser fixada é a da licitude. O planejamento tributário lícito, também chamado de elisão fiscal, opera antes da ocorrência do fato gerador ou no campo das opções que o próprio ordenamento coloca à disposição do contribuinte, como a escolha de regime de tributação, o aproveitamento de créditos reconhecidos e a adesão a programas oficiais de regularização. Não há aqui qualquer simulação ou fraude. O contribuinte simplesmente escolhe, entre os caminhos abertos pela lei, aquele que lhe é menos oneroso. Coisa bem diversa é a evasão fiscal, que pressupõe dolo, ocultação, sonegação ou simulação, e que o ordenamento combate com rigor. A distinção não é meramente acadêmica, pois é justamente ela que separa o uso legítimo de precatórios para quitar tributos da tentativa de fraudar a cobrança.

Para além disso, no desenho do Acordo Gaúcho, essa exigência de licitude aparece de forma expressa. O Decreto nº 58.264, de 2025, ao tratar das obrigações do contribuinte, determina que o devedor declare que não utiliza pessoa interposta para ocultar a origem de bens e direitos e que não alienou nem ocultou patrimônio com o propósito de frustrar a recuperação dos créditos inscritos (Rio Grande do Sul, 2025). Vê-se, portanto, que a própria norma cuida de blindar o instrumento contra o abuso, condicionando o benefício à boa-fé objetiva do contribuinte. O comportamento contrário à boa-fé, segundo o mesmo decreto, vicia a manifestação de vontade do Estado e enseja a rescisão unilateral da transação. O planejamento, para ser tributário no sentido próprio, precisa ser limpo.

A distinção entre elisão e evasão, longe de ser preciosismo acadêmico, tem consequências diretas no caso aqui estudado. O contribuinte que adquire um

precatório de terceiro, habilita-se regularmente perante o Tribunal de Justiça, comprova a titularidade do crédito por meio de certidão específica e o oferece em compensação pratica ato inteiramente lícito, amparado em lei estadual e em regulamento. Não há ocultação, não há simulação, não há fraude. Há, ao contrário, transparência integral, pois todo o procedimento tramita em processo administrativo eletrônico, sujeito ao controle da Procuradoria-Geral do Estado e da Receita Estadual (Rio Grande do Sul, 2018). É justamente essa transparência que separa o planejamento legítimo das manobras que a Administração tem o dever de coibir.

2.1.2 Economia tributária, eficiência do Estado e a possibilidade de satisfação pelo contribuinte

Estabelecida a licitude, surge a pergunta que move toda a discussão: a quem aproveita o planejamento tributário com precatórios? A resposta, e este é o ponto central da mudança de paradigma anunciada no título deste capítulo, é que aproveita simultaneamente ao contribuinte e ao Estado. Trata-se de uma daquelas raras situações em que o ganho de um não pressupõe a perda do outro.

Para o contribuinte, a economia tributária é evidente. Ao oferecer um precatório que, pela fila comum, levaria muitos anos para ser pago, e ao recebê-lo pelo valor de face para quitar dívida tributária, o devedor antecipa a fruição de um ativo que estava congelado e ainda elimina um passivo que cresce diariamente com juros e correção. Some-se a isso a possibilidade de redução de juros e multas prevista nos programas estaduais, e o resultado é uma economia que muitas vezes viabiliza a continuidade da própria atividade empresarial.

Para o Estado, o ganho é de eficiência. O ente recupera crédito que estava classificado como de difícil recuperação, dá baixa em precatório que de toda forma teria de pagar e, ao fazê-lo, não precisa desembolsar caixa imediato, porque a operação se dá por encontro de contas. Em outras palavras, o Estado transforma uma obrigação futura, o precatório, em receita tributária presente, sem comprometer o orçamento corrente. É a concretização, em termos práticos, do princípio constitucional da eficiência inscrito no artigo 37 da Constituição Federal, e também daquilo que o Decreto nº 58.264/2025 elege como princípios da transação, entre os quais a menor onerosidade dos instrumentos de cobrança e a adequação dos meios ao grau de recuperabilidade dos créditos (Rio Grande do Sul, 2025).

Há ainda um terceiro beneficiário, frequentemente esquecido, que é o próprio

sistema de justiça. Cada precatório baixado por compensação e cada dívida ativa renegociada representam um processo de execução fiscal a menos tramitando, uma penhora a menos a ser realizada e uma fila de conciliação aliviada. A redução da litigiosidade, expressamente arrolada como princípio da transação, deixa de ser retórica e passa a ser mensurável.

Convém aprofundar o argumento da eficiência, porque ele costuma ser apresentado de modo apressado. Quando o Estado recebe um precatório em compensação, ele não está simplesmente perdoando dívida nem distribuindo favor. Ele está realizando uma operação de encontro de contas entre dois créditos que, de outra forma, conviveriam em paralelo, gerando custos para os dois lados. De um lado, o Estado mantinha em sua contabilidade um precatório que, mais cedo ou mais tarde, teria de honrar, consumindo recursos do orçamento. De outro, perseguia um crédito tributário cuja cobrança judicial é demorada, cara e de resultado incerto. Ao reunir as duas pontas em uma única operação, o ente extingue simultaneamente uma despesa futura e um ativo de baixa liquidez, e o faz sem desembolso de caixa. Essa é a essência da eficiência alocativa que o instrumento proporciona.

Há também um efeito sobre a litigiosidade que não pode passar despercebido. Cada acordo celebrado é, em regra, uma execução fiscal a menos tramitando no Judiciário, um conjunto de embargos que deixa de ser oposto e uma série de recursos que não chegam aos tribunais. O Decreto nº 58.264/2025 é explícito ao exigir, como contrapartida da transação, a desistência das impugnações e dos recursos e a renúncia às alegações de direito que os fundamentam (Rio Grande do Sul, 2025). O ganho, portanto, não é apenas financeiro. É também processual e institucional, pois desafoga a máquina judiciária e libera a procuradoria para concentrar esforços nos créditos efetivamente recuperáveis pela via tradicional.

2.1.3 Efeitos do planejamento tributário na economia

Os efeitos do planejamento tributário extrapolam a relação entre o Fisco e o devedor individual e alcançam a economia como um todo. A empresa que regulariza sua situação fiscal recupera a certidão de regularidade, volta a participar de licitações, obtém crédito bancário e mantém empregos que estariam ameaçados caso a execução fiscal seguisse seu curso até a constrição de bens. O Estado, por sua vez, ao reduzir o estoque de precatórios, devolve credibilidade ao próprio título judicial e diminui a insegurança jurídica que, como visto no capítulo anterior, atravessa

gerações e remonta a precatórios orçamentados desde 1999.

É preciso, no entanto, evitar o entusiasmo ingênuo. O planejamento tributário com precatórios não é uma panaceia, e sua eficácia depende de estabilidade normativa, de uniformidade nos critérios administrativos e de previsibilidade na atualização dos títulos. Quando o Estado altera unilateralmente o índice de correção dos precatórios para patamares inferiores à inflação, como narrado no capítulo precedente, ele corrói o próprio ativo que o contribuinte pretende utilizar e enfraquece o instrumento que ele mesmo criou. A coerência entre a política de cobrança e a política de pagamento é, portanto, condição de sucesso de qualquer planejamento sério.

O entusiasmo deve ser temperado, ainda, pela compreensão de que o planejamento tributário com precatórios não é solução universal. Ele se presta, sobretudo, ao contribuinte que possui débitos consolidados e de monta, em condições de adquirir ou já titular de créditos judiciais líquidos e certos. Para o pequeno devedor, cujo débito não justifica os custos de habilitação e cessão de precatório, o instrumento tem alcance limitado, e outras modalidades de transação, como o parcelamento com desconto de juros e multa, mostram-se mais adequadas. Reconhecer esse limite é parte do realismo que deve guiar a análise, sob pena de se vender como panaceia aquilo que é, na verdade, ferramenta de uso seletivo e estratégico.

2.2 Compensação tributária no sistema jurídico brasileiro

2.2.1 Conceito

A compensação é modalidade de extinção de obrigações conhecida desde o Direito Romano e incorporada ao Direito Civil brasileiro. Ocorre quando duas pessoas são, ao mesmo tempo, credora e devedora uma da outra, hipótese em que as duas obrigações se extinguem até o limite em que se confrontam. Transposta para o Direito Tributário, a compensação assume contornos próprios, porque de um dos lados está a Fazenda Pública, regida pelo princípio da indisponibilidade do interesse público e da estrita legalidade. Por isso, ao contrário do que se passa entre particulares, a compensação tributária não decorre automaticamente do simples encontro de créditos recíprocos, mas depende de autorização legal expressa.

Importa considerar que no caso aqui examinado, o contribuinte é devedor de tributo inscrito em dívida ativa e, ao mesmo tempo, credor do Estado em razão de precatório transitado em julgado. A compensação tributária com precatórios é justamente o instrumento que permite confrontar esses dois valores, extinguindo a

dívida tributária na exata medida do crédito judicial oferecido. Não se trata, repita-se, de perdão de dívida nem de renúncia de receita, mas de encontro de contas entre quem deve e quem é devido.

A figura tem raízes no Direito Civil, onde a compensação opera de pleno direito sempre que duas pessoas forem, ao mesmo tempo, credora e devedora uma da outra, desde que as dívidas sejam líquidas, vencidas e de coisas fungíveis. No Direito Tributário, porém, a lógica é outra e mais rígida. Por força do princípio da indisponibilidade do crédito público, a compensação não opera automaticamente, mas depende de autorização legal expressa e de procedimento próprio. Não basta que o contribuinte seja credor do Estado por um precatório e devedor por um tributo, é preciso que a lei autorize aquele encontro específico de contas e que o contribuinte se submeta às condições por ela impostas. Essa diferença de regime é o que explica por que a compensação tributária com precatórios precisou de leis e decretos próprios para se viabilizar no Rio Grande do Sul.

2.2.2 Previsão no Código Tributário Nacional

O fundamento legal da compensação tributária está no artigo 170 do Código Tributário Nacional, que assim dispõe:

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.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

(BRASIL, 1966)

A leitura do dispositivo revela três notas essenciais. A primeira é a exigência de lei autorizadora, pois sem ela a Administração não pode compensar, ainda que o crédito do contribuinte seja inquestionável. A segunda é a natureza do crédito oferecido, que há de ser líquido e certo, isto é, de existência e valor incontroversos. A terceira é a possibilidade de a lei remeter à autoridade administrativa a fixação das condições e garantias em cada caso, técnica que o legislador estadual gaúcho viria a empregar com largueza ao delegar à Procuradoria-Geral do Estado e à Receita Estadual a disciplina dos editais e propostas.

Vale notar que o precatório transitado em julgado encaixa-se com perfeição na exigência de liquidez e certeza, porque já passou por todo o iter processual e teve seu

valor reconhecido por decisão definitiva. É, em rigor, o crédito líquido e certo por excelência. O artigo 170-A, ao vedar a compensação de tributo objeto de contestação judicial antes do trânsito em julgado, reforça precisamente essa lógica de segurança, exigindo que o crédito empregado na compensação esteja consolidado.

A exigência de lei autorizadora, contida no artigo 170 do Código Tributário Nacional, tem importância capital para a compreensão do objeto deste trabalho. Sem ela, o contribuinte não poderia simplesmente apresentar um precatório e exigir a quitação de seu débito de ICMS. Foi precisamente para suprir essa exigência que o Rio Grande do Sul editou, primeiro, a Lei nº 15.038, de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 53.974, de 2018, instituindo o Programa Compensa-RS, e, mais recentemente, a Lei nº 16.241, de 2024, regulamentada pelo Decreto nº 58.264, de 2025, que estruturou o Programa Acordo Gaúcho (Rio Grande do Sul, 2018; Rio Grande do Sul, 2025). Cada uma dessas normas é, em rigor técnico, a lei autorizadora a que se refere o Código Tributário Nacional, e é dela que a compensação retira sua validade.

Vale ainda registrar que o artigo 170-A foi inserido no Código pela Lei Complementar nº 104, de 2001, em resposta a um problema concreto, qual seja o de contribuintes que, obtendo liminares em ações judiciais, antecipavam a compensação de créditos cuja existência ainda era discutida, para depois verem a ação julgada improcedente. A exigência do trânsito em julgado veio coibir esse expediente. No caso do precatório, a coincidência é feliz, porque o próprio conceito de precatório pressupõe decisão judicial definitiva, de modo que o crédito nele consubstanciado já nasce com a certeza e a definitividade que o dispositivo reclama.

2.2.3 Requisitos legais

Da conjugação do artigo 170 do Código Tributário Nacional com a legislação estadual extraem-se os requisitos para a compensação tributária com precatórios no Rio Grande do Sul. Em síntese, exige-se que exista lei autorizadora, presente nas Leis estaduais que adiante se examinarão; que o crédito oferecido seja líquido, certo e exigível, consubstanciado em precatório vencido e dotado de certidão específica; que o débito a compensar esteja inscrito em dívida ativa e não se encontre com a exigibilidade suspensa, salvo nas hipóteses de parcelamento; e que se comprove a titularidade do precatório, inclusive quando adquirido de terceiro mediante cessão de crédito.

A experiência pioneira do Programa Compensa-RS é ilustrativa desses requisitos. Naquele programa, instituído pela Lei Estadual nº 15.038, de 2017, e regulamentado pelo Decreto nº 53.974, de 2018, o precatório era aceito por cem por cento de seu valor líquido, sem qualquer deságio, admitida a compensação de débitos inscritos em dívida ativa até determinada data, exigindo-se certidão específica emitida pelo Setor de Precatórios do Tribunal de Justiça que informasse cedente, cessionário, percentual de titularidade, natureza do crédito e retenções legais (Rio Grande do Sul, 2018). Tais cautelas, longe de burocratizar o instituto, conferem-lhe a segurança jurídica sem a qual a Administração não poderia, legitimamente, dispor da cobrança.

Outro requisito que merece destaque é o da habilitação da titularidade quando o precatório foi adquirido de terceiro. A cartilha do Compensa-RS é didática ao exigir certidão específica emitida pelo setor de precatórios do Tribunal de Justiça, que informa o cedente, o cessionário, o percentual pertencente a cada um, a natureza do crédito e os valores bruto e líquido atualizados, acompanhada do cálculo que a embasou (Rio Grande do Sul, 2018). Essa certidão é a peça central do pedido, pois é ela que confere segurança ao Estado quanto a quem efetivamente detém o crédito e em que medida, evitando que um mesmo precatório seja oferecido em duplicidade ou que sirva de garantia a débito diverso daquele indicado para compensação.

Acrescente-se que o valor a ser considerado é sempre o líquido, apurado após as retenções legais, e não o valor de face do título. No Compensa-RS, esse valor líquido era aceito por cem por cento, sem incidência de deságio, o que constituía vantagem expressiva para o contribuinte (Rio Grande do Sul, 2018). A correta apuração desse montante, com a observância das deduções de imposto de renda, contribuição previdenciária e demais retenções, é etapa que exige atenção técnica e que, na prática profissional, costuma ser objeto de divergência entre o cálculo apresentado pelo contribuinte e aquele homologado pela Administração.

2.3 Utilização de precatórios para quitação de débitos tributários

2.3.1 Fundamentos jurídicos

A utilização de precatórios para quitar débitos tributários encontra fundamento direto na Constituição Federal. Como já demonstrado no capítulo anterior, a Emenda Constitucional nº 113, de 2021, inseriu no artigo 100 a faculdade de o credor oferecer créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, para quitação de débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa do ente devedor, inclusive em transação resolutive de litígio. Para a União, a regra é autoaplicável; para os Estados, depende

de lei do ente federativo, exatamente o espaço normativo que o Rio Grande do Sul veio a ocupar.

Há, portanto, uma cadeia de fundamentação que parte da Constituição e desce até o edital administrativo. No vértice está o artigo 100 da Constituição, com a redação dada pelas sucessivas emendas, que autoriza o emprego dos precatórios como meio de pagamento de tributos. No plano infraconstitucional federal, o artigo 170 do Código Tributário Nacional fornece a moldura geral da compensação. No plano estadual, a Lei nº 16.241, de 2024, e o Decreto nº 58.264, de 2025, concretizam a autorização. E, por fim, os editais expedidos pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Receita Estadual detalham as condições de cada rodada de adesão. É a legalidade tributária operando em camadas.

Essa cadeia de fundamentação merece ser percorrida com vagar, porque dela depende a própria legitimidade do instrumento. No vértice está o artigo 100 da Constituição Federal, que disciplina o regime dos precatórios e que, em seus parágrafos, já admite hipóteses de utilização do crédito para abatimento de débitos perante a Fazenda devedora. Logo abaixo, o artigo 170 do Código Tributário Nacional autoriza a lei a instituir a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos do sujeito passivo. Em seguida, a legislação estadual concretiza essa autorização, fixando condições, limites e procedimentos. Por fim, o regulamento e os atos da Procuradoria-Geral do Estado e da Receita Estadual descem ao detalhe operacional. Cada degrau dessa escada normativa cumpre uma função, e a ausência de qualquer deles comprometeria a higidez da operação.

2.3.2 Vantagens e limitações

As vantagens da utilização de precatórios já foram esboçadas e podem ser resumidas em três planos. No plano do contribuinte, há antecipação de um ativo congelado, eliminação de passivo em crescimento e, conforme o programa, redução de encargos. No plano do Estado, há recuperação de crédito de difícil cobrança, baixa de precatório sem desembolso de caixa e ganho de eficiência administrativa. No plano sistêmico, há redução da litigiosidade e desafogamento das filas judiciais.

As limitações, contudo, são reais e merecem registro franco. A primeira é a limitação quantitativa: a legislação estadual não admite que o precatório quite a integralidade do débito. No Compensa-RS, a compensação alcançava até oitenta e cinco por cento do valor atualizado da dívida, exigindo-se entrada em dinheiro sobre

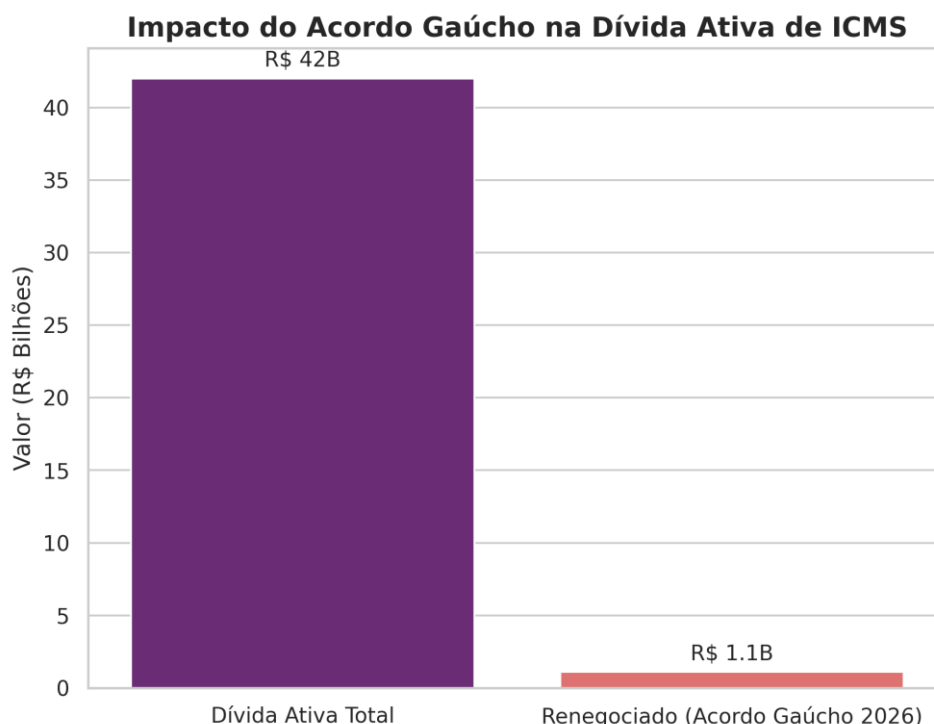
o saldo (Rio Grande do Sul, 2018). No Acordo Gaúcho, o Decreto nº 58.264/2025 limita a setenta e cinco por cento do valor do débito, após eventuais descontos, a utilização de precatórios para compensação, condicionando o benefício ao pagamento integral da parte não compensada (Rio Grande do Sul, 2025). A segunda limitação é procedimental, pois o pedido de compensação, em regra, não suspende por si só a exigibilidade do crédito nem interrompe a fluência dos juros, o que impõe atenção redobrada do contribuinte aos prazos. A terceira, e talvez a mais sensível, é a limitação de segurança jurídica decorrente da instabilidade dos índices de correção dos precatórios, já comentada.

A essas limitações soma-se uma de natureza orçamentária e política, que não está escrita na lei mas se faz sentir na prática. Todo programa de compensação implica, no curto prazo, renúncia de ingresso de caixa, já que o Estado deixa de receber em dinheiro aquilo que recebe em precatório. Em momentos de aperto fiscal, essa característica gera resistência interna na Administração, que pode restringir editais, elevar exigências ou simplesmente retardar a análise dos pedidos.

Sendo assim, o contribuinte que pretende valer-se do instrumento precisa ter consciência de que lida com política pública sujeita a oscilações conjunturais, e não com direito subjetivo de exercício automático, tanto que o próprio Decreto nº 58.264/2025 é expresso ao afirmar que a transação não constitui direito subjetivo do contribuinte e que seu deferimento depende da verificação do cumprimento das exigências regulamentares (Rio Grande do Sul, 2025).

Para que o leitor visualize a dimensão concreta do fenômeno no Rio Grande do Sul, vale tomar como exemplo a relação entre o estoque total da dívida ativa de ICMS do Estado e o volume efetivamente renegociado por meio do Acordo Gaúcho em sua fase inicial.

A Figura 1 ilustra essa proporção e, ao mesmo tempo, revela tanto o potencial do instrumento quanto o estágio ainda embrionário de sua utilização.

Figura 1 - Impacto do Acordo Gaúcho na dívida ativa de ICMS do Rio Grande do Sul

Fonte: elaborada com base em dados da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (2026).

Os números falam por si. Diante de um estoque de dívida ativa de ICMS estimado em cerca de quarenta e dois bilhões de reais, o montante renegociado na primeira fase do Acordo Gaúcho, da ordem de um bilhão e cem milhões de reais, representa fração ainda modesta. Esse contraste, longe de desautorizar o instrumento, demonstra exatamente o que se pretende sustentar neste trabalho: existe um espaço gigantesco de recuperação fiscal a ser explorado, e a compensação com precatórios é uma das chaves mais promissoras para alcançá-lo. O gráfico serve, assim, como exemplo eloquente do tamanho do problema e da escala da oportunidade.

2.4 Jurisprudência dos tribunais superiores

A consolidação da compensação tributária com precatórios não se deu sem resistência. Os tribunais superiores foram chamados a se manifestar inúmeras vezes, e o entendimento atual é fruto de uma construção jurisprudencial que merece ser percorrida, ainda que em síntese.

2.4.1 Supremo Tribunal Federal

No Supremo Tribunal Federal, o marco mais relevante para o tema da atualização e da disponibilidade dos créditos de precatórios foi o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e nº 4.425, em que a Corte

examinou a Emenda Constitucional nº 62, de 2009. Como visto no capítulo anterior, o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade parcial das alterações, fulminando o regime especial do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os critérios de correção pela Taxa Referencial, por violação ao direito de propriedade, à isonomia e à coisa julgada. O fundamento empregado, segundo registram Orozco e Brescovit (2026), foi o de que a atualização de débitos fazendários inscritos em precatórios pelo índice da caderneta de poupança é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito, porque a inflação é fenômeno insuscetível de captação apriorística.

Esse precedente é decisivo para o nosso tema, pois firma a premissa de que o precatório é um direito de propriedade do credor e não pode ser corroído por critérios de correção inidôneos. Se o título perde valor, perde também a sua aptidão para servir de meio de pagamento de tributos, e o instrumento da compensação esvazia-se na origem. A jurisprudência do Supremo, ao proteger o conteúdo econômico do precatório, protege indiretamente a própria viabilidade da compensação tributária.

Convém explicar, para o leitor não especializado, por que o julgamento dessas ações diretas repercute tão diretamente sobre a compensação com precatórios. O Supremo, ao examinar o regime de pagamento instituído por emendas constitucionais sucessivas, debruçou-se sobre a forma de atualização dos créditos e sobre o respeito à coisa julgada e à isonomia entre credores. Firmou-se, em síntese, que a correção dos precatórios deve preservar o valor real do crédito reconhecido judicialmente, sob pena de esvaziamento da própria coisa julgada, e que o tratamento conferido aos credores deve observar a isonomia. Esses dois vetores, valor real e isonomia, são exatamente os que estão em jogo quando se discute qual índice aplicar ao precatório oferecido em compensação, tema que será retomado no capítulo seguinte (Brasil, 2013).

Posteriormente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064, o Supremo Tribunal Federal voltou ao tema para declarar a inconstitucionalidade dos principais pilares restritivos das Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, de 2021, rechaçando o teto de gastos imposto ao pagamento dos requisitórios judiciais por configurar moratória injustificada e violação à separação de poderes e à tutela jurisdicional efetiva. Mais uma vez, a Corte reafirmou que o precatório não pode ser tratado como dívida de segunda classe, e essa orientação reforça a legitimidade dos programas que transformam o título em moeda de quitação

tributária.

2.4.2 Superior Tribunal de Justiça

No Superior Tribunal de Justiça, a discussão deslocou-se para o terreno infraconstitucional, especialmente para os requisitos da compensação prevista no artigo 170 do Código Tributário Nacional e para os limites do mandado de segurança como via de reconhecimento do direito à compensação. Firmou-se, de início, o entendimento sumulado de que o mandado de segurança constitui ação adequada para a declaração do direito à compensação tributária, embora não sirva para convalidar a compensação já efetuada por iniciativa exclusiva do contribuinte. A distinção é importante na prática, porque orienta o contribuinte a buscar primeiro o reconhecimento do direito e só depois operar o encontro de contas, sob pena de ver a compensação rejeitada por ato administrativo.

O Superior Tribunal de Justiça ainda consolidou a exigência de que o crédito a ser compensado seja líquido, certo e exigível, e que se observem as condições estabelecidas pela lei vigente ao tempo do encontro de contas. Trata-se de jurisprudência que dialoga diretamente com os requisitos examinados no item 2.2.3 e que confere previsibilidade às operações realizadas no âmbito dos programas estaduais.

2.4.3 Entendimento sobre compensação e cessão de créditos

Ponto particularmente caro à prática profissional é o da cessão de créditos de precatórios. A Emenda Constitucional nº 62, de 2009, e as que se seguiram autorizaram expressamente a cessão de precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, bastando a comunicação ao tribunal e ao ente devedor.

Para além disso, essa orientação abriu um verdadeiro mercado de precatórios, no qual contribuintes que não possuem créditos próprios contra o Estado adquirem precatórios de terceiros, muitas vezes com deságio negociado entre particulares, e os empregam pelo valor de face na quitação de suas dívidas tributárias. O Compensa-RS, ao admitir expressamente precatórios adquiridos de terceiros mediante comprovação da habilitação, e o Acordo Gaúcho, ao reconhecer a utilização de créditos próprios ou adquiridos de terceiros, incorporaram esse entendimento jurisprudencial e o transformaram em política pública (Rio Grande do Sul, 2018; Rio Grande do Sul, 2025). É a jurisprudência fecundando a prática administrativa, e é justamente nesse ponto de encontro entre a teoria e o balcão que se situa o objeto do

próximo capítulo.

A jurisprudência sobre a cessão tem, ainda, um desdobramento prático relevante para a habilitação do crédito. A ausência dessa comprovação é, na prática profissional, uma das causas mais frequentes de indeferimento ou de exigência de emenda do pedido de compensação, razão pela qual o cuidado documental na aquisição do título é tão importante quanto a própria estratégia tributária.

Encerra-se este capítulo com a percepção de que o arcabouço jurídico da compensação tributária com precatórios, embora disperso entre Constituição, código, leis estaduais, regulamentos e construção jurisprudencial, forma um conjunto coerente e suficientemente seguro para sustentar a operação. As controvérsias remanescentes, sobretudo a da atualização dos títulos, não comprometem a validade do instrumento em si, mas afetam o seu rendimento econômico, ou seja, o quanto o contribuinte efetivamente consegue abater de seu débito. É sobre esse pano de fundo, agora aplicado à realidade específica do Programa Acordo Gaúcho, que se desenvolverá o capítulo seguinte.

3 O PROGRAMA ACORDO GAÚCHO E A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

3.1 Histórico da transação tributária no Estado do Rio Grande do Sul

A transação tributária é instrumento de solução consensual de conflitos entre a Administração e o contribuinte, e tem fundamento no artigo 171 do Código Tributário Nacional, que autoriza a extinção do crédito tributário mediante concessões mútuas estabelecidas em lei. Embora prevista desde a edição do Código, em 1966, a transação permaneceu por décadas como letra quase morta, prevalecendo o modelo de cobrança baseado na execução fiscal e nos programas periódicos de parcelamento incentivado. Cobrava-se muito e recuperava-se pouco, e o País acostumou-se a essa ineficiência como se fosse destino.

A virada começou em âmbito federal. A Lei nº 13.988, de 2020, regulamentou a transação tributária no plano da União e inaugurou uma nova perspectiva de consensualidade fiscal, segundo a qual o Estado deve calibrar a cobrança ao grau de recuperabilidade do crédito, deixando de lado a ilusão de que toda dívida vale o mesmo esforço de execução. A partir dessa experiência, diversos entes da Federação passaram a editar legislações próprias, e o Rio Grande do Sul, que já vinha experimentando soluções alternativas, encontrou terreno fértil para avançar.

A Lei nº 13.988, de 2020, embora federal, projeta efeitos sobre o debate estadual por força de seu valor paradigmático. Ela disciplinou a transação na cobrança de créditos da União, das autarquias e das fundações públicas federais, criando modalidades por adesão e por proposta individual, e fixando princípios que, mais tarde, seriam reproduzidos com adaptações nas legislações estaduais. O Rio Grande do Sul, ao estruturar o Acordo Gaúcho, dialogou abertamente com esse modelo federal, de modo que a leitura comparada das duas disciplinas ajuda a compreender as escolhas do legislador gaúcho e a antecipar a direção da interpretação que os órgãos de cobrança tendem a adotar (Orozco; Brescovit, 2026).

3.1.1 Evolução legislativa e programas anteriores

No Rio Grande do Sul, a busca por alternativas à cobrança tradicional antecede o atual Acordo Gaúcho. O Estado promoveu, ao longo dos anos, sucessivos programas de refinanciamento fiscal, conhecidos pela sigla REFAZ, que ofereciam descontos sobre juros e multas para estimular a regularização de débitos. Esses programas produziram resultados arrecadatórios expressivos, mas tinham um defeito

de origem: eram temporários, dependiam de reedições periódicas e, ao premiar quem deixava de pagar à espera do próximo desconto, acabavam por estimular a própria inadimplência que pretendiam combater. Faltava-lhes a estrutura de uma política permanente.

Mais relevante para o objeto deste trabalho foi o Programa Compensa-RS, instituído pela Lei Estadual nº 15.038, de 2017, e regulamentado pelo Decreto nº 53.974, de 2018, com sucessivas alterações, e pela Resolução PGE nº 133, de 2018. O Compensa-RS permitiu, de forma pioneira, a compensação de débitos inscritos em dívida ativa mediante a utilização de precatórios estaduais, próprios ou adquiridos de terceiros, aceitando o título por cem por cento de seu valor líquido e admitindo a compensação de até oitenta e cinco por cento do débito atualizado, mediante entrada em dinheiro e, em certas hipóteses, redução de juros (Rio Grande do Sul, 2018). O programa representou o laboratório no qual o Estado testou, na prática, a viabilidade jurídica e operacional de utilizar ativos judiciais como instrumento de regularização fiscal, e foi o antecedente direto da política hoje consolidada.

A leitura conjunta dessas experiências revela uma trajetória clara, que vai do refinanciamento episódico, próprio dos REFAZ, à compensação estruturada, inaugurada pelo Compensa-RS, e culmina na transação como política permanente, instituída pelo Acordo Gaúcho. Não é exagero afirmar que o Rio Grande do Sul percorreu, em pouco mais de uma década, o caminho que separa a cobrança coercitiva da governança consensual dos créditos públicos.

Vale deter-se um pouco mais sobre o Compensa-RS, porque ele é o antecedente direto e mais instrutivo do programa atual. Instituído pela Lei nº 15.038, de 2017, e regulamentado pelo Decreto nº 53.974, de 2018, com as alterações posteriores, o programa admitia a compensação de débitos inscritos em dívida ativa com precatórios devidos pelo Estado, suas autarquias e fundações. O precatório era aceito por cem por cento de seu valor líquido, sem deságio, e o débito podia ser compensado até o limite de oitenta e cinco por cento de seu valor atualizado, exigindo-se entrada de dez ou quinze por cento sobre o saldo, conforme a faixa de redução de juros escolhida, paga em até três parcelas (Rio Grande do Sul, 2018).

O desenho operacional do Compensa-RS já antecipava soluções que o Acordo Gaúcho viria a incorporar. O pedido era formulado exclusivamente pela internet, por meio do portal e-CAC ou do portal público, tramitava em processo administrativo eletrônico, com intimações por correio eletrônico e possibilidade de emenda no prazo

de trinta dias. Aceitavam-se precatórios adquiridos de terceiros, desde que comprovada a habilitação, e admitia-se a indicação de mais de um débito por precatório, ou de mais de um precatório por débito (Rio Grande do Sul, 2018). Essa engenharia, hoje vista como natural, representou à época avanço considerável e formou o repertório técnico de que a Procuradoria-Geral do Estado se valeria para construir o programa seguinte.

A leitura conjunta dessas experiências revela uma trajetória clara, que vai do programa pontual e datado, com janela de adesão restrita, ao programa permanente e estruturado, apto a operar de forma continuada por meio de editais sucessivos. O Acordo Gaúcho é, nesse sentido, a maturação institucional de uma política que o Estado vinha ensaiando havia quase uma década, e é por isso que sua análise não pode prescindir do exame dos programas que o precederam.

3.2 Lei Estadual nº 16.241/2024

3.2.1 Instituição do programa

A Lei Estadual nº 16.241, de 25 de dezembro de 2024, instituiu o Programa Acordo Gaúcho e consolidou a transação tributária como instrumento permanente de gestão fiscal no Rio Grande do Sul. A norma nasceu em um contexto de necessidade aguda de modernização da administração tributária, diante do elevado volume de créditos inscritos em dívida ativa e da reconhecida dificuldade de recuperação de parte significativa desses valores pelos meios tradicionais. Tomando-se de empréstimo a leitura de Orozco e Brescovit (2026), a Lei nº 16.241/2024 é, em verdade, a lei da transação tributária estadual, e o Acordo Gaúcho é o nome de batismo dessa política.

O fundamento de validade da lei está no artigo 171 do Código Tributário Nacional, que autoriza a transação para extinção de créditos tributários mediante concessões mútuas, observados os limites legais. A legislação gaúcha incorporou os princípios da consensualidade, da eficiência administrativa e da cooperação entre Administração e contribuinte, procurando superar a histórica lógica de confronto que caracteriza grande parte das relações tributárias no País. Essa mudança de tom, do litígio para o acordo, é o que há de mais inovador na norma.

A Lei nº 16.241, de 2024, ao instituir o Acordo Gaúcho, fez uma opção deliberada por um programa de caráter geral e duradouro, e não por mais um parcelamento especial de prazo determinado, daqueles que o Estado costumava editar a cada poucos anos sob a sigla de programas de recuperação fiscal. Essa

diferença de natureza é fundamental, pois um programa permanente cria expectativa legítima e estável no contribuinte, permite o planejamento de médio prazo e reduz a corrida de última hora que sempre acompanhava os antigos refinanciamentos com data de encerramento. A transação, tal como concebida na lei, passa a ser instrumento ordinário de gestão da dívida ativa, e não evento extraordinário.

3.2.2 Principais disposições

Entre as principais disposições da Lei nº 16.241/2024 destaca-se a previsão de modalidades distintas de transação, que permitem à Fazenda avaliar individualmente as características do crédito tributário e a capacidade econômica do contribuinte. A norma estabelece critérios ligados à recuperabilidade do crédito, ao histórico fiscal do devedor e ao potencial de arrecadação da negociação, conferindo racionalidade à atuação estatal. Não se trata mais de oferecer o mesmo desconto linear a todos, mas de calibrar a concessão ao caso concreto.

A lei também atribuiu à Procuradoria-Geral do Estado papel central na condução das negociações, conferindo-lhe competência para propor editais, analisar requerimentos e formalizar acordos, em modelo que aproxima a experiência gaúcha daquela adotada pela União após a Lei nº 13.988/2020. Outro ponto de destaque é a previsão expressa de utilização de ativos reconhecidos contra o próprio Estado, especialmente precatórios, como forma de composição dos débitos tributários, o que revela a preocupação dupla do legislador: incrementar a arrecadação e, ao mesmo tempo, reduzir o passivo judicial estadual. Sob a perspectiva econômica, a lei busca transformar créditos de difícil recuperação em receita efetiva e permitir que contribuintes inadimplentes regularizem suas obrigações em condições compatíveis com sua realidade financeira.

Merece nota o fato de que a lei, embora fixe as balizas gerais, remete a boa parte da concretização para os atos infralegais e para os editais. Essa técnica legislativa tem vantagens e riscos. A vantagem é a flexibilidade, que permite à Administração calibrar concessões e exigências conforme a recuperabilidade dos créditos e a conjuntura fiscal, sem necessidade de alterar a lei a cada ajuste. O risco é o da insegurança, pois o contribuinte fica dependente do conteúdo de editais que ainda serão publicados, cujo teor pode variar de uma rodada para outra. Não por acaso, observadores atentos notaram que o decreto regulamentador, em vez de detalhar minuciosamente as condições da compensação, remeteu as transações

futuras para editais a serem expedidos pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Receita Estadual (Orozco; Brescovit, 2026).

3.3 Decreto nº 58.264/2025

3.3.1 Regulamentação do Acordo Gaúcho

A efetividade da Lei nº 16.241/2024 dependia de regulamentação, e esta veio com o Decreto nº 58.264, de 14 de julho de 2025, responsável por disciplinar as condições necessárias à realização da transação resolutive de litígio na cobrança de créditos inscritos em dívida ativa do Estado, de suas autarquias e demais entes estaduais. Convém registrar, com a franqueza que este trabalho se propõe a manter, a avaliação dos próprios autores que descreveram a experiência da Procuradoria-Geral do Estado: o decreto, segundo Orozco e Brescovit (2026), não trouxe grande novidade, pois, em resumo, remeteu as futuras transações para editais a serem expedidos. A observação é precisa e ajuda a compreender a técnica normativa empregada, na qual o decreto fixa a moldura e os editais preenchem o conteúdo de cada rodada.

Logo no artigo 2º, o decreto enuncia os princípios aplicáveis à transação, entre eles a presunção de boa-fé do contribuinte, o estímulo à autorregulização e à conformidade fiscal, a redução da litigiosidade, a menor onerosidade dos instrumentos de cobrança e a adequação dos meios de cobrança ao grau de recuperabilidade dos créditos (Rio Grande do Sul, 2025). O parágrafo único do artigo 1º faz, porém, uma advertência que não pode passar despercebida: a transação não constitui direito subjetivo do contribuinte e seu deferimento depende da verificação do cumprimento das exigências previstas na norma. Em outras palavras, ninguém tem direito de exigir o acordo; tem-se, isso sim, o direito de pleiteá-lo e de ser tratado com isonomia.

O rol de princípios do artigo 2º do decreto não é mero ornamento retórico. Ele cumpre função interpretativa concreta, pois orienta a atuação dos órgãos de cobrança nos casos em que a regra específica é omissa ou ambígua. Quando o decreto enuncia, por exemplo, a adequação dos meios de cobrança ao grau de recuperabilidade dos créditos, ele fornece ao procurador o critério para decidir se concede ou não determinado benefício, e em que medida. Quando consagra a isonomia e a transparência ativa, com a previsão de divulgação de extratos dos termos de transação celebrados, cria parâmetro de controle que permite ao contribuinte verificar se está sendo tratado de modo equânime em relação a outros em situação

semelhante (Rio Grande do Sul, 2025).

Outro aspecto relevante do regulamento é a definição clara das obrigações do contribuinte, listadas no artigo 5º. Entre elas figuram o dever de fornecer informações sobre bens e direitos, a vedação ao uso abusivo da transação, a declaração de que não utiliza pessoa interposta para ocultar patrimônio e o compromisso de manter a regularidade do pagamento dos tributos vincendos. Essas obrigações mostra que a transação não é ato gracioso, mas negócio jurídico bilateral de que decorrem deveres efetivos para o devedor, cujo descumprimento autoriza a rescisão do acordo e a retomada da cobrança integral, deduzidos os valores já pagos (Rio Grande do Sul, 2025).

3.3.2 Modalidades de adesão

O Decreto nº 58.264/2025 estabelece duas grandes modalidades de transação. A primeira é a transação por adesão, em que o devedor adere aos termos e condições fixados em editais publicados conjuntamente, sempre que possível, pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Receita Estadual. A segunda é a transação por proposta individual, de iniciativa do devedor ou do credor, voltada a situações que demandam análise personalizada das circunstâncias econômicas e jurídicas envolvidas. A par dessas, o decreto disciplina ainda a transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e a transação no contencioso de pequeno valor, esta última destinada a débitos de menor monta e inscritos há mais de dois anos.

Essa arquitetura de modalidades confere flexibilidade ao programa e permite que a Fazenda adapte a estratégia de cobrança às características de cada situação. O edital de adesão, segundo o decreto, deve conter o prazo de adesão, os critérios de elegibilidade dos débitos, as concessões previstas, os compromissos adicionais exigidos do devedor e as hipóteses de rescisão, sendo publicado na imprensa oficial e nos sítios eletrônicos dos órgãos competentes (Rio Grande do Sul, 2025). É no edital, portanto, que o contribuinte encontrará as regras concretas de cada rodada, razão pela qual a leitura atenta desse documento é o primeiro dever de quem pretende aderir.

A par das duas grandes modalidades, o decreto disciplina situações específicas que merecem registro. A transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica destina-se a litígios que ultrapassam o interesse

individual e atingem segmentos econômicos ou universos delimitados de contribuintes, vedada a alteração de regime jurídico tributário. Já a transação no contencioso de pequeno valor, voltada a débitos de menor monta inscritos há mais de dois anos, admite descontos de até cinquenta por cento e prazos de pagamento ampliados (Rio Grande do Sul, 2025). Essa diversidade de modalidades demonstra a preocupação do legislador em construir um instrumento capaz de alcançar realidades muito distintas, do grande devedor com litígio bilionário ao pequeno contribuinte cujo débito não justificaria os custos de uma execução fiscal.

3.3.3 Regras para utilização de créditos e concessões

No campo das concessões, o artigo 12 do Decreto nº 58.264/2025 autoriza, a exclusivo critério da Procuradoria-Geral do Estado e da Receita Estadual, a concessão de descontos em multas, juros e demais acréscimos legais sobre créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, o oferecimento de prazos e formas especiais de pagamento, incluídos o diferimento, o parcelamento e a moratória, além da utilização de créditos para compensação da dívida principal (Rio Grande do Sul, 2025). É justamente nesse dispositivo que reside a inovação mais cara a este trabalho.

O inciso V do artigo 12 admite a utilização de créditos líquidos, certos e exigíveis, consubstanciados em precatórios decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado e não mais passíveis de defesa ou desconstituição, reconhecidos pelo Estado, para compensação da dívida principal, da multa e dos juros, limitada essa utilização a setenta e cinco por cento do valor do débito após eventuais descontos. Ainda de acordo com o parágrafo 2º do mesmo artigo condiciona o benefício ao pagamento integral da parte não compensada (Rio Grande do Sul, 2025)..

O precatório também é admitido como garantia da transação. O artigo 7º, inciso VIII, do decreto arrola, entre as garantias possíveis, os créditos em precatório estadual vencido, expedidos em face do Estado, de suas autarquias ou fundações, de titularidade do contribuinte (Rio Grande do Sul, 2025). Dessa forma, o mesmo título que serve de meio de pagamento pode, conforme a fase e a modalidade, prestar-se a assegurar o cumprimento do acordo, o que amplia a utilidade prática do instituto.

A leitura sistemática do artigo 12 do decreto evidencia uma diferença importante em relação ao regime anterior. Enquanto no Compensa-RS o limite de

compensação do débito alcançava oitenta e cinco por cento, no Acordo Gaúcho o inciso V do artigo 12 fixa o teto em setenta e cinco por cento do valor do débito após eventuais descontos, condicionando o benefício ao pagamento integral da parte não compensada (Rio Grande do Sul, 2025). A redução do teto, à primeira vista desfavorável ao contribuinte, deve ser lida em conjunto com o caráter permanente do programa e com a possibilidade de combinar a utilização de precatórios com outras concessões previstas no mesmo artigo, como descontos em multas e juros e prazos especiais de pagamento, o que pode, no caso concreto, resultar em equação economicamente vantajosa.

A admissão do precatório como garantia, prevista no artigo 7º, inciso VIII, ao lado de modalidades clássicas como o depósito judicial, a fiança bancária, o seguro garantia e a penhora de bens, amplia o leque de utilização do título. O contribuinte que ainda não pretende ou não pode compensar de imediato pode oferecer o precatório vencido como garantia da transação, preservando o ativo e ganhando tempo para estruturar a operação definitiva. Essa dupla função do precatório, como meio de pagamento por compensação e como garantia, é uma das inovações práticas mais úteis do programa e merece ser explorada com atenção pelo contribuinte bem assessorado (Rio Grande do Sul, 2025).

3.4 A utilização de precatórios no Acordo Gaúcho

3.4.1 A operação de compensação

Na prática, e este é o terreno que se vive diariamente no exercício profissional, a operação de compensação com precatórios no Acordo Gaúcho segue uma sequência relativamente bem definida. Identifica-se o débito tributário inscrito em dívida ativa, verifica-se a existência de precatório estadual vencido de titularidade do contribuinte ou disponível para aquisição por cessão, obtém-se a certidão específica do título junto ao Setor de Precatórios, e formula-se o pedido conforme as condições do edital ou da proposta individual. Aprovada a operação, o precatório é abatido do débito até o limite legal, e o saldo é liquidado nos termos do acordo.

A herança operacional do Compensa-RS é visível em todo esse procedimento. Naquele programa, o pedido tramitava exclusivamente pela internet, por meio de processo administrativo eletrônico, com intimações por correio eletrônico e possibilidade de emenda no prazo de trinta dias, e exigia, além da documentação do precatório, a ficha cadastral da empresa, eventual instrumento de cessão e o comprovante de desistência de impugnações relativas ao débito a ser compensado

(Rio Grande do Sul, 2018). O Acordo Gaúcho aperfeiçoa e generaliza esse desenho, mas a lógica de fundo permanece a mesma: documentar com rigor a titularidade e a liquidez do crédito, para que a Administração possa dispor da cobrança com segurança.

Descrever o passo a passo ajuda a aterrissar a discussão. O contribuinte interessado deve, primeiro, identificar o débito inscrito em dívida ativa que pretende quitar e verificar sua elegibilidade segundo o edital vigente. Em paralelo, precisa dispor de precatório estadual vencido, próprio ou adquirido de terceiro com habilitação comprovada, e obter junto ao setor de precatórios do Tribunal de Justiça a certidão específica que ateste a titularidade, o percentual e o valor líquido atualizado do crédito. De posse desses elementos, formaliza o pedido pela via eletrônica, instruindo-o com a certidão, o eventual instrumento de cessão e os demais documentos exigidos, e acompanha a tramitação no processo administrativo, atento aos prazos de emenda e às intimações eletrônicas (Rio Grande do Sul, 2018).

Sendo assim, durante a tramitação do pedido, é preciso ter em mente que, em regra, a exigibilidade do crédito não fica automaticamente suspensa, nem cessa a fluência dos juros e dos demais acréscimos legais. O contribuinte que mantém parcelamento em curso deve seguir adimplindo as parcelas enquanto o pedido é analisado, sob pena de perder o benefício.

3.4.2 Requisitos

A operacionalização da compensação exige a comprovação da titularidade do crédito, a regularidade do precatório apresentado e a inexistência de impedimentos jurídicos que comprometam sua utilização, entre os quais a figura do devedor contumaz. Cabe à Procuradoria-Geral do Estado analisar a documentação e homologar a operação, assegurando a legalidade e a segurança jurídica do procedimento. Há, ainda, uma observação prática relevante: conforme orientação da própria Procuradoria, é importante que a empresa não se encontre em recuperação judicial ou falência, hipóteses em que o programa prevê regras de negociação facilitadas, mas que exigem a comprovação dessa condição específica.

O decreto, ao tratar das garantias e dos efeitos da transação, deixa claro que, enquanto não formalizado e aceito o acordo, a proposta não suspende a exigibilidade dos créditos nem o andamento das execuções fiscais, e que a formalização constitui ato inequívoco de reconhecimento da dívida, implicando renúncia a pretensões e

desistência dos meios de impugnação (Rio Grande do Sul, 2025). São cautelas que reforçam a seriedade do compromisso assumido e que o contribuinte precisa ponderar antes de aderir, pois a transação, uma vez celebrada, importa confissão irrevogável dos créditos abrangidos.

Há ainda requisitos relativos ao próprio devedor e ao débito que não podem ser ignorados. Quanto ao débito, exige-se que esteja inscrito em dívida ativa, que não seja objeto de impugnação ou recurso pendente, ou que, havendo, o contribuinte deles desista e renuncie expressamente ao direito sobre que se fundam, e que não esteja com a exigibilidade suspensa, salvo na hipótese de parcelamento. Esses requisitos, herdados em boa medida do Compensa-RS e reafirmados na disciplina do Acordo Gaúcho, traduzem a exigência de que o contribuinte que busca a transação demonstre, ele próprio, postura de conformidade fiscal (Rio Grande do Sul, 2018; Rio Grande do Sul, 2025).

3.4.3 Benefícios para contribuintes e Estado

Sob a perspectiva do contribuinte, a utilização de precatórios representa oportunidade de aproveitamento econômico de créditos que, na fila comum, demandariam longos anos de espera. Converter esse ativo em instrumento de regularização fiscal reduz os custos financeiros da inadimplência, recompõe a regularidade da empresa e favorece a retomada da atividade econômica. Para o Estado, os benefícios são igualmente expressivos, pois há incremento de arrecadação, redução do passivo judicial e racionalização das contas públicas, transformando-se uma obrigação futura em solução imediata, sem desembolso de caixa.

A adoção desse modelo demonstra a busca do Rio Grande do Sul por soluções compatíveis com os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade e da segurança jurídica. Sua plena efetividade, porém, dependerá de três fatores que aqui se reiteram por sua importância: a estabilidade normativa, capaz de assegurar que as regras não mudem ao sabor da conjuntura; a uniformidade dos procedimentos administrativos, que afasta o tratamento casuístico; e a consolidação do entendimento jurisprudencial acerca dos limites e possibilidades da compensação tributária com precatórios. Sem esse tripé, o melhor dos programas corre o risco de tornar-se promessa não cumprida.

Sob a ótica do Estado, os benefícios já apontados no capítulo anterior ganham,

aqui, contornos concretos. A cada precatório recebido em compensação, o ente dá baixa em uma obrigação que de toda forma teria de honrar e, simultaneamente, recupera crédito tributário classificado como de difícil recuperação. O efeito agregado, quando o programa atinge escala, é a redução tanto do estoque de precatórios quanto do estoque de dívida ativa, dois passivos que historicamente assombram as contas estaduais. A primeira fase do Acordo Gaúcho, ainda incipiente, já sinaliza esse potencial, embora o volume renegociado represente fração modesta diante da magnitude do estoque total de dívida ativa de ICMS, conforme ilustrado no capítulo precedente.

Não se deve, porém, idealizar o instrumento. Para o contribuinte, persistem o custo de aquisição do precatório, quando adquirido de terceiro, o risco de divergência na apuração do valor líquido e a incerteza quanto ao índice de atualização aplicável. Para o Estado, permanece a tensão entre o ganho de eficiência na recuperação de créditos e a renúncia momentânea de ingresso de caixa. O equilíbrio entre esses fatores é dinâmico e será aferido caso a caso, edital a edital, ao longo da execução do programa. O que se pode afirmar, com segurança, é que o Acordo Gaúcho ampliou e institucionalizou um caminho que antes era estreito e episódico.

3.5 Jurisprudência e perspectivas futuras

3.5.1 Aplicação prática e o papel do mandado de segurança

A discussão teórica só ganha sentido quando confrontada com o que ocorre no balcão. Na aplicação prática do programa, uma das questões mais sensíveis diz respeito à atualização dos precatórios oferecidos em compensação, tema que foi objeto de mandado de segurança impetrado no exercício profissional cotidiano da empresa em que atua a autora. O cerne da controvérsia está na transição dos critérios de correção dos precatórios: até 2021, por força da Emenda Constitucional nº 113, aplicava-se a taxa Selic; com as alterações posteriores, especialmente as veiculadas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 66, de 2023, e pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025, passou-se a adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, acrescido de juros simples de dois por cento ao ano. A diferença entre um e outro critério é dramática, porque a Selic, ao patamar atual, supera com folga a correção pelo índice de preços, de modo que a substituição reduz substancialmente o valor do título que o contribuinte pretende empregar na compensação.

Importa considerar que mandado de segurança, nesse contexto, presta-se a obter o reconhecimento do direito à correção adequada do precatório, na linha do entendimento sumulado do Superior Tribunal de Justiça que admite o writ como via idônea para a declaração do direito à compensação. A experiência prática confirma a lição teórica: quem pretende compensar tributo com precatório precisa, antes, assegurar judicialmente que o seu crédito será atualizado por índice que preserve o valor real, sob pena de oferecer ao Estado, pelo valor de face, um título já corroído na origem.

A via do mandado de segurança, nesse cenário, revela tanto a força quanto a fragilidade do contribuinte. A força reside em dispor de instrumento processual célere para impugnar ato administrativo que repute ilegal, como a recusa em aceitar o índice de atualização que entende correto. A fragilidade está em depender do crivo judicial para fazer valer um direito que deveria estar pacificado no plano administrativo.

3.5.2 O artigo 105 do ADCT e a controvérsia da atualização

A controvérsia sobre a atualização dialoga diretamente com a evolução do regime especial dos precatórios no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A Emenda Constitucional nº 99, de 2017, ao alterar o artigo 101 do Ato e instituir novo regime especial, e o artigo 105 do mesmo Ato, ao disciplinar a possibilidade de utilização de precatórios para compra de imóveis públicos, quitação de débitos parcelados e compra de direitos, abriram caminho para as modalidades de aproveitamento dos títulos que hoje se veem nos programas estaduais. Foi essa moldura constitucional, somada à autorização do artigo 100, parágrafo 11, que legitimou a transformação do precatório em meio de pagamento de tributos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, examinada no capítulo segundo, é o pano de fundo dessa controvérsia. Ao declarar inconstitucional a correção pela Taxa Referencial nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e nº 4.425, e ao rechaçar o teto de gastos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064, a Corte sinalizou que o precatório não admite tratamento que o esvazie economicamente. Essa orientação será o principal argumento de quem, no futuro próximo, vier a questionar a substituição da Selic pelo índice de preços promovida pelas reformas mais recentes, e há quem sustente, com razoável fundamento, que a nova sistemática reproduz vícios já censurados pela Suprema Corte.

O artigo 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao autorizar

a utilização de precatórios para compensação com débitos inscritos em dívida ativa, funcionou como verdadeira ponte constitucional para os programas estaduais. Foi nesse fundamento que muitos entes federados se ampararam para editar suas próprias leis de compensação, e é a ele que a doutrina recorre para afirmar a constitucionalidade do mecanismo.

3.5.3 Segurança jurídica e tendências legislativas

A segurança jurídica é, ao fim e ao cabo, a variável que decidirá o êxito do Acordo Gaúcho e de programas congêneres. O contribuinte só converterá seus precatórios em instrumento de quitação tributária se confiar que as regras serão mantidas, que o valor do título será preservado e que a Administração honrará o acordo celebrado. Cada alteração abrupta de índice, cada novo teto de pagamento e cada reedição de regras corrói essa confiança e desestimula a adesão, comprometendo o próprio objetivo de redução do estoque de precatórios e de recuperação da dívida ativa.

Sendo assim, as tendências legislativas apontam, simultaneamente, para a ampliação e para o aperto. De um lado, a consensualidade fiscal se consolida como caminho irreversível, e a transação tributária, antes letra morta do Código, firma-se como política permanente nos diversos entes da Federação. De outro, as reformas constitucionais recentes, ao reduzir os critérios de atualização e ao reescalonar os tetos de pagamento, transferem para o credor parte expressiva do ônus do ajuste fiscal. O desafio do legislador, daqui para frente, será equilibrar essas duas forças, de modo a manter atrativo o instrumento da compensação sem comprometer a sustentabilidade das contas públicas.

É possível antever, com razoável grau de probabilidade, que o desfecho da controvérsia sobre a atualização determinará a atratividade futura do programa. Se prevalecer o entendimento que preserva o valor real do crédito reconhecido judicialmente, na linha do que o Supremo Tribunal Federal sinalizou ao tratar da coisa julgada e da isonomia, o precatório manterá poder de compra suficiente para tornar a compensação interessante. Se, ao contrário, consolidar-se a aplicação de índices que corroam o valor do título, o instrumento perderá apelo e o estoque de precatórios voltará a se acumular, frustrando o propósito que animou o legislador. O tema, portanto, está longe de ser meramente técnico, pois dele depende a própria viabilidade da política pública aqui examinada (Brasil, 2013).

Vale fechar este capítulo com a advertência que encerra a obra de Orozco e Brescovit (2026), para quem o foco de toda negociação tributária é o negociador, e o pior dos caminhos é a inércia. Os autores, valendo-se da lição de Mascarenhas (2016 apud Orozco; Brescovit, 2026) sobre o medo e o ato administrativo, lembram que o risco do imobilismo, da não decisão, é tão real quanto o risco do ato comissivo, embora muito menos visível.

Conclui-se que a transposição dessa advertência para o objeto deste trabalho é direta: diante de um estoque de dezesseis vírgula seis bilhões de reais em precatórios vencidos e de uma dívida ativa de ICMS da ordem de quarenta e dois bilhões, a omissão do Estado e a passividade do contribuinte são, ambas, decisões, e custam caro. O Acordo Gaúcho, com todas as suas limitações, é a tentativa institucional de vencer essa inércia, transformando aquilo que parecia um calote legalizado em oportunidade concreta de solução conjunta dos créditos e débitos existentes no Rio Grande do Sul.

CONCLUSÃO

O estudo presente teve como objetivo a análise do Programa Acordo Gaúcho, instituído pela Lei Estadual nº 16.241/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 58.264/2025, examinando sua relação com o sistema constitucional de precatórios e a compensação tributária. A pesquisa buscou verificar se a utilização de precatórios para quitação de débitos inscritos em dívida ativa de ICMS constitui mecanismo juridicamente válido e economicamente eficaz para reduzir simultaneamente o estoque de precatórios e o passivo tributário estadual.

Os resultados demonstraram que o programa atende aos seus objetivos ao permitir o encontro de contas entre Estado e contribuinte. O Estado consegue reduzir créditos de difícil recuperação e obrigações decorrentes de precatórios, enquanto o contribuinte obtém antecipação do benefício econômico de títulos que poderiam levar anos para serem pagos. Nesse contexto, confirmou-se a hipótese de que a compensação tributária pode funcionar como instrumento legítimo de eficiência na gestão fiscal.

A pesquisa também evidenciou a evolução normativa dos precatórios, os fundamentos jurídicos da compensação tributária e as particularidades do Acordo Gaúcho, destacando seu caráter de política permanente de consensualidade fiscal. Além disso, verificou-se que o programa representa um avanço institucional em relação às iniciativas anteriores de regularização fiscal no Rio Grande do Sul.

Sendo assim, foram identificados desafios relevantes, especialmente quanto à segurança jurídica relacionada aos critérios de atualização dos precatórios, à limitação dos percentuais de compensação, à ausência de suspensão automática da exigibilidade do crédito durante a análise dos pedidos e à dependência de editais sucessivos. Tais fatores podem reduzir a atratividade e a efetividade do programa.

Conclui-se que o Acordo Gaúcho constitui uma ferramenta promissora de política fiscal, capaz de contribuir para a redução do passivo de precatórios e da dívida ativa estadual. Contudo, sua plena eficácia depende da estabilidade normativa, da uniformização dos procedimentos administrativos e da consolidação de entendimentos jurídicos sobre a atualização dos títulos utilizados na compensação. Como perspectivas futuras, recomenda-se o acompanhamento empírico dos resultados do programa, a realização de estudos comparativos com iniciativas semelhantes e o aprofundamento das discussões sobre a atualização dos precatórios e seus reflexos no mercado secundário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1824.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República, 1969.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 130, de 20 de dezembro de 2023**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 136, de 2025**. Institui limite para o pagamento de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e estabelece novo regime de parcelamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009**. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o regime de pagamento de precatórios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001.** Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 66, de 2023.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF.** Relator: Min. Ayres Britto. Redator para o acórdão: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, julgamento em 14 de março de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF.** Relator: Min. Ayres Britto. Redator para o acórdão: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, julgamento em 14 de março de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064/DF.** Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, julgamento em 30 de novembro de 2023.

CARVALHO, Vladmir de Souza. **Iniciação ao estudo do precatório.** Curitiba: Juruá, 2008.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada.** Rio de Janeiro: José Konfino, 1948.

CUNHA, Lásaro Cândido da. **Precatório: execução contra a Fazenda Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira.** São Paulo: Saraiva, 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1934.

OROZCO, Rafael Cândido Velasques; BRESOVIT, Leandro. **Negociações tributárias na prática: a experiência inovadora da PGE-RS.** Porto Alegre: Editora AGE, 2026.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 53.974, de 13 de fevereiro de 2018.** Regulamenta o Programa Compensa-RS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 58.264, de 14 de julho de 2025.** Regulamenta a transação tributária e o Programa Acordo Gaúcho. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 15.038, de 13 de novembro de 2017.** Institui o Programa Compensa-RS. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 16.241, de 25 de dezembro de 2024.** Institui o Programa Acordo Gaúcho. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. **Acordo Gaúcho: regularização de dívidas de ICMS com utilização de precatórios.** Porto Alegre: PGE-RS, 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. **Cartilha do Programa Compensa-RS.** Porto Alegre: PGE-RS, 2018.

VAZ, José Otávio de Vianna. **Do pagamento de tributos por meio de precatórios.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.