ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 7851

Requerente: Partido Progressistas

Requerida: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Piauí

Relator: Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Regime constitucional de precatórios. Lei nº 8.608/2025, institui plano de pagamento de precatórios, e Lei nº 8.651/2025, limita o percentual de deságio em cessões de precatórios alimentares e declara a abusividade de negócios jurídicos. Mérito. A Lei nº 8.608/2025 utiliza base de cálculo incompatível com o art. 101 do ADCT, resultando em aportes mensais insuficientes para a quitação da dívida até 31/12/2029, violando o comando do art. 101 do ADCT. A Lei nº 8.651/2025 restringe a liberdade conferida ao credor pelo art. 100, §13, da Constituição, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I). Precedentes desta Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pela requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como no artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

1. DA AÇÃO DIRETA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Progressistas, tendo por objeto a Lei Estadual nº 8.608/2025, que dispõe sobre o Plano de Pagamento de débitos decorrentes de precatórios no estado do Piauí, bem como a Lei Estadual nº 8.651/2025, que versa sobre o limite de deságio nas cessões a terceiros de créditos em precatórios de natureza alimentar devidos pelo Estado do Piauí. Eis o teor dos diplomas legais impugnados:

Lei nº 8.608/2025:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ, Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os depósitos a serem efetuados pelo estado do Piauí, em conta especial do Tribunal de Justiça, sob o regime especial de precatórios, obedecerá aos seguintes percentuais anuais de repasse sobre o valor da dívida consolidada de precatórios do exercício anterior:

I - 7,5% (sete e meio por cento) da dívida consolidada de precatórios de 2024, para o exercício de 2025;

II - 10% (dez por cento) da dívida consolidada de precatórios de 2025, para o exercício de 2026;

III - 17,5% (dezessete e meio por cento) da dívida consolidada de precatórios de 2026, para o exercício de 2027;

IV - 27,5% (vinte e sete e meio por cento) da dívida consolidada de precatórios de 2027, para o exercício de 2028.

§ 1º O total da dívida consolidada de precatórios apresentados até 2 de abril de 2028 será integralmente quitado até 31 de dezembro de 2029, em estrita observância ao art. 101 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com a redação conferida pela Emenda Constitucional 109/2021.

§ 2º Os depósitos de que tratam os incisos ocorrerão mensalmente, em 1/12 (um doze avos) do valor calculado para desembolso no exercício. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2025.

Lei nº 8.651/2025:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ, Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Nos contratos de cessão de créditos em precatórios de natureza alimentar devidos pelo estado do Piauí, deverão ser observadas as disposições desta Lei.

Art. 2º Fica proibida a cessão de crédito de precatório estadual de natureza alimentar com deságio em percentual superior a 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, mesmo limite estabelecido para os acordos diretos no § 1º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 3º Os contratos de cessão de créditos em precatórios de natureza alimentar devidos pelo estado do Piauí firmados até a publicação desta Lei, com deságio superior ao limite de 40% (quarenta por cento), serão considerados abusivos, devendo ser remetidos à autoridade policial para a apuração criminal.

Art. 4º É vedado, sob pena de responsabilidade, o repasse ao cessionário de quantia superior ao limite fixado nesta Lei, devendo ser assegurado o depósito, em conta do titular do precatório, do percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) do seu crédito.

Art. 5º O estado do Piauí deverá adotar as medidas necessárias ao cumprimento desta Lei, especialmente nos contratos que envolvam pessoas com as preferências legais previstas no art. 100 da Constituição Federal.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

2. A parte autora alega que a Lei Estadual nº 8.608/2025 é materialmente inconstitucional "*por violar diretamente o art. 101 do ADCT, ao estabelecer valor de aporte mensal inferior ao mínimo constitucional, configurando tentativa de burla ao regime constitucional de pagamento de precatórios*" (Doc. 1, fl. 13). Afirma que a norma fixou repasses progressivos com base em percentuais da dívida consolidada, e não sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), como determina a Constituição Federal e a Resolução nº 303/2019 do CNJ, o que não assegura a liquidação do passivo até 2029.

3. O partido argumenta que o Plano de Pagamentos imposto pela Lei nº 8.608/2025 prevê aporte mensal (R$ 17.607.186,96) bem inferior ao valor fixado no plano de pagamento da Coordenadoria de Precatórios do TJPI (em torno de R$ 43 milhões no Processo Administrativo nº 0760527-59.2024.8.18.0000).

4. Além disso, relata que o Estado, "*por força de liminar, passou a depositar apenas R$ 19,5 milhões mensais — valor manifestamente insuficiente para garantir a quitação do estoque de*

precatórios até o prazo constitucional, conforme apurado no aludido processo administrativo" (Doc. 1, fl. 10) Assevera que o diploma impugnado "*mostra-se incompatível com o art. 101 do ADCT e com os princípios constitucionais da segurança jurídica, da moralidade administrativa, da razoável duração do processo e da efetividade da jurisdição*" (Doc. 1, fl. 12)

5. Ademais, argumenta-se que a Lei nº 8.608/2025 afronta os princípios da segurança jurídica, da moralidade administrativa, da efetividade da jurisdição e da razoável duração do processo (art. 5º, incisos XXXV e LXXVIII, da CF), ao prolongar o tempo de pagamento dos precatórios e frustrar direitos reconhecidos judicialmente. Isso porque o valor insuficiente dos aportes gera um "*retardamento do pagamento dos precatórios pelo Estado*" (Doc. 1, fl. 13), o que "*configura evidente violação ao princípio da razoável duração do processo*", pois "*as limitações financeiras decorrentes da aplicação da referida lei tornarão inexequível a quitação do débito até 2029*". (Doc. 1, fl. 13)

6. Quanto à Lei nº 8.651/2025, o autor sustenta sua inconstitucionalidade formal e material, ao limitar o deságio nas cessões de créditos de precatórios de natureza alimentar a 40%, prever a abusividade dos negócios firmados fora desse parâmetro e o encaminhamento para apuração criminal.

7. A norma, conforme aponta o requerente, viola diretamente o art. 100, §13, da Constituição Federal, que "*permite expressamente a cessão de crédito de precatório a terceiros, sem qualquer limitação do negócio*". (Doc. 1, fl. 16) Ainda, afirma que o limite imposto à cessão de crédito em espeque "*transforma um mecanismo negocial em instrumento de coação*" e afronta "*os princípios da autonomia privada, liberdade contratual e livre iniciativa, expressos nos arts. 1º, IV; 5º, II e XXII; e 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal*". (Doc. 1, fls. 16-17)

8. Além disso, argumenta-se que a norma usurpa competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF), por "*limitar condições para cessão de crédito, que são matérias de negócio típicas do direito civil*" (Doc. 1, fl. 20).

9. Requer, assim, em sede liminar, a suspensão das Leis Estaduais nº 8.608/2025 e nº 8.651/2025, com a determinação de cumprimento do plano de pagamento de precatórios homologado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí no Processo Administrativo nº 0760527-

59.2024.8.18.0000. No mérito, deseja a declaração de inconstitucionalidade integral das referidas leis.

10. O processo foi distribuído ao Ministro ANDRÉ MENDONÇA, que, nos termos do rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

11. Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Piauí apresentou informações (Doc. 23) em que sustenta que não houve qualquer vício no processo legislativo de elaboração das Leis Estaduais nº 8.608/2025 e nº 8.651/2025. Afirma que ambas as proposições foram regularmente encaminhadas pelo Chefe do Poder Executivo, tramitaram pelas comissões competentes e foram aprovadas de forma unânime pelo plenário da Casa Legislativa, com observância de todas as exigências legais formais e regimentais.

12. O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, por sua vez, prestou informações esclarecendo que não declarou a inconstitucionalidade das Leis Estaduais nº 8.608/2025 e nº 8.651/2025, mas apenas deixou de aplicar a primeira no regime de precatórios, por considerá-la incompatível com "*o percentual mínimo estabelecido pelo caput do artigo 101 do ADCT, tampouco os critérios previstos no artigo 59 da Resolução nº 303/2019 do CNJ*" (Doc. 21, fl. 2). Relatou que a proposta inicial do Estado, de R$ 17,6 milhões mensais, foi rejeitada, sendo homologado plano de ofício pela Coordenadoria de Precatórios do TJPI com aportes de R$ 43 milhões, equivalente a 3,147% da RCL anual.

13. Como o Estado não cumpriu integralmente a decisão, realizando apenas dois depósitos de R$ 16,9 milhões, foi determinado o sequestro de valores, posteriormente suspenso por liminar no Mandado de Segurança nº 0753283-45.2025.8.18.0000, que fixou aportes mensais de R$ 19,5 milhões, atualmente em vigor. Nesse cenário, o TJPI reiterou que a Lei nº 8.608/2025, ao prever repasses de apenas R$ 16,9 milhões, não garante a quitação da dívida até 2029 e, por isso, não foi aplicada, sem que houvesse declaração formal de inconstitucionalidade. Quanto à Lei nº 8.651/2025, o Tribunal informou não haver manifestação administrativa até o momento.

14. Por sua vez, o Governador do Estado do Piauí apresentou informações defendendo a constitucionalidade das Leis Estaduais. Quanto à Lei nº 8.608/2025, sustentou que o diploma instituiu um plano de pagamento progressivo dos precatórios até 2029, em conformidade com o art.

101 do ADCT, estabelecendo percentuais anuais crescentes, de modo a compatibilizar a quitação integral da dívida com a responsabilidade fiscal e a manutenção dos serviços públicos essenciais.

15. Argumentou que a Constituição não exige amortização linear, mas apenas a quitação até 2029, permitindo variação dos percentuais conforme a capacidade financeira do ente federado. Afirmou ainda que os aportes mensais de R$ 16,9 milhões, fixados pela lei, correspondem a percentual superior à média praticada entre 2012 e 2014, atendendo ao parâmetro constitucional mínimo, e que a imposição de repasses de R$ 43 milhões mensais pelo TJPI comprometeria severamente as contas estaduais.

16. Relativamente à Lei nº 8.651/2025, o Governador refutou a alegação de inconstitucionalidade material e formal, defendendo a legitimidade do teto de 40% de deságio em cessões de créditos de precatórios alimentares. Sustentou que a medida visa coibir práticas abusivas verificadas no mercado de cessões, em que credores, muitas vezes em situação de vulnerabilidade, alienam créditos com deságios superiores a 70% ou até 96%, em afronta à moralidade e à razoabilidade.

17. Argumentou que a norma estadual não invade competência privativa da União, pois precatórios são matéria de natureza administrativa e financeira sujeita à competência concorrente. Acrescentou que o limite legal encontra fundamento no art. 102, §1º, do ADCT, que admite acordos diretos com deságio máximo de 40%, sendo irrazoável permitir que particulares imponham deságios mais gravosos que o próprio Estado. Por fim, pediu a denegação da cautelar e a improcedência integral da ação, sob pena de grave risco às finanças públicas e à continuidade dos serviços essenciais.

18. Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

2. MÉRITO

19. Conforme relatado, a requerente impugna a validade de duas leis estaduais do Piauí, a saber: as Leis nº 8.608/2025 e 8.651/2025.

20. Quanto ao primeiro diploma, a alegação é de que, ao prever aportes mensais para pagamento de precatórios em montante inferior ao necessário para assegurar a quitação integral dos

precatórios até 31/12/2029, o legislador teria incorrido em afronta ao art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021, bem como princípios da *segurança jurídica, da moralidade administrativa, da razoável duração do processo e da efetividade da jurisdição*.

21. Quanto à segunda lei, a alegação é a de que, ao limitar o deságio nas cessões de créditos de precatórios de natureza alimentar a 40%, prever a abusividade dos negócios firmados fora desse parâmetro e o encaminhamento para apuração criminal, estariam configurados vícios formal, por usurpação da competência da União (artigo 22, inciso I, da CF); e materiais, já que o artigo 100, §13, da Constituição permitiriam a cessão de créditos sem limitação de deságio e porque a limitação por lei estadual afrontaria "*os princípios da autonomia privada, liberdade contratual e livre iniciativa, expressos nos arts. 1º, IV; 5º, II e XXII; e 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal*".

22. Assiste razão ao requerente.

23. Quanto ao primeiro ponto, a Lei Estadual nº 8.608, de 12 de fevereiro de 2025, estabelece um plano de pagamento de precatórios com a previsão de percentuais anuais variáveis e progressivos de repasse, tomando por base "*o* ***valor da dívida consolidada de precatórios*** *do exercício anterior*", com a promessa de quitar integralmente o estoque de precatórios estaduais "*até 31 de dezembro de 2029, em estrita observância ao art. 101 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com a redação conferida pela Emenda Constitucional 109/2021*".

24. Nesse particular, o artigo 101 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, estabelece que os entes federativos submetidos ao regime especial de pagamento de precatórios deverão depositar mensalmente percentual em valor "*suficiente para a quitação de seus débitos*" até 31 de dezembro de 2029, conforme "*plano de pagamento a ser anualmente ao Tribunal de Justiça local*". Vejamos:

> Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, **depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local**, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, **em percentual suficiente para a quitação de seus débitos** e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, **em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça loca**l. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

25. No mesmo sentido, dispõe o artigo 59 da Resolução nº 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que o valor a ser mensalmente depositado deve observar percentual "*suficiente à quitação do débito de precatórios*", nos seguintes termos:

> Art. 59. O depósito de que trata o art. 101 do ADCT corresponderá a 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre a Receita Corrente Líquida RCL do ente devedor, apurada no segundo mês anterior ao do depósito, considerado o total da dívida de precatórios.
> § 1o O percentual de que trata o caput deste artigo deverá ser **suficiente à quitação do débito** de precatórios apresentados regularmente até 1º de julho do penúltimo ano de vigência do regime especial, recalculado anualmente.

26. No caso em análise, o ente devedor, em vez de apresentar plano anual de pagamento de precatório ao Tribunal de Justiça local, em cumprimento aos requisitos previstos no art. 101 do ADCT, repetidos no art. 59 da Resolução 303/2019 do CNJ, editou lei prevendo percentuais progressivos incidentes sobre base de cálculo distinta daquela prevista na norma constitucional vigente.

27. Fica claro que a Lei piauiense nº 8.608/2025, na pretensão de servir como Plano anual de pagamento de precatórios do ente devedor, deveria ter considerado no cálculo das parcelas mensais a serem depositadas a incidência de percentual "*sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento*", e não "*sobre o valor da dívida consolidada de precatórios do exercício anterior*". Portanto, o normativo estadual, ao pretender legislar sobre regime de precatório de forma discrepante com o disposto no art. 101 do ADCT, revela-se inconstitucional.

28. Além disso, o cálculo apresentado na referida lei demonstrou-se incompatível com o art. 101 do ADCT, que exige percentual suficiente para a quitação até o final do ano de 2029, na medida em que fixa aportes mensais de apenas R$ 16,9 milhões – montante reconhecidamente insuficiente para quitação da dívida até 2029, como apontado pelo próprio TJPI.

29. Nesse cenário, o dispositivo impugnado se dissocia do regime instituído pelo art. 101 do ADCT, ao prever aportes que não asseguram a satisfação do passivo no prazo constitucional, e não observa os princípios da efetividade da jurisdição e da razoável duração do processo (CF, art. 5º, incisos XXXV e LXXVIII), na medida em que prolonga indevidamente o adimplemento de obrigações judiciais reconhecidas.

30. O Supremo Tribunal Federal, em hipóteses semelhantes, reconheceu a invalidade de normas que afrontaram o regime constitucional de precatórios, considerando ilegítimas leis federais

e locais que destoaram de determinações do Texto Constitucional voltadas a garantir a efetividade do pagamento, como exemplificado abaixo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECATÓRIOS. ART. 19 DA LEI NACIONAL Nº 11.033, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2004. AFRONTA AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, E 100 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O art. 19 da Lei n. 11.033/04 impõe condições para o levantamento dos valores do precatório devido pela Fazenda Pública. 2. **A norma infraconstitucional estatuiu condição** para a satisfação do direito do jurisdicionado - constitucionalmente garantido - **que não se contém na norma fundamental da República**. 3. **A matéria relativa a precatórios não chama a atuação do legislador infraconstitucional**, menos ainda para impor restrições que não se coadunam com o direito à efetividade da jurisdição e o respeito à coisa julgada. 4. O condicionamento do levantamento do que é devido por força de decisão judicial ou de autorização para o depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial, estabelecido pela norma questionada, agrava o que vem estatuído como dever da Fazenda Pública em face de obrigação que se tenha reconhecido judicialmente em razão e nas condições estabelecidas pelo Poder Judiciário, não se mesclando, confundindo ou, menos ainda, frustrando pela existência paralela de débitos de outra fonte e natureza que, eventualmente, o jurisdicionado tenha com a Fazenda Pública. 5. Entendimento contrário avilta o princípio da separação de poderes e, a um só tempo, restringe o vigor e a eficácia das decisões judiciais ou da satisfação a elas devida. 6. **Os requisitos definidos para a satisfação dos precatórios somente podem ser fixados pela Constituição**, a saber: a requisição do pagamento pelo Presidente do Tribunal que tenha proferido a decisão; a inclusão, no orçamento das entidades políticas, das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano; o pagamento atualizado até o final do exercício seguinte ao da apresentação dos precatórios, observada a ordem cronológica de sua apresentação. 7. A determinação de condicionantes e requisitos para o levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatórios judiciais, que não aqueles constantes de norma constitucional, ofende os princípios da garantia da jurisdição efetiva (art. 5º, inc. XXXVI) e o art. 100 e seus incisos, não podendo ser tida como válida a norma que, ao fixar novos requisitos, embaraça o levantamento dos precatórios. 8. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.
>
> (ADI nº 3453, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/11/2006, Publicação em 16/03/2007; grifou-se)

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Precatórios judiciais. Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Pernambuco. Artigo 4º da Lei nº 11.334/96 do Estado de Pernambuco. 1. O art. 4º da Lei nº 11.334, de 24 de abril de 1996, do Estado de Pernambuco, contém expressões em **antinomia com o art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, permitindo ao administrador estadual grau de discricionariedade que o texto constitucional não autorizou. Inconstitucionalidade da expressão "prioritariamente", pois conduz à interpretação de preferencial, de importante, abrindo a possibilidade de escapar do comando constitucional, que não prevê exceção, dispondo expressamente que os recursos obtidos com a emissão de títulos da dívida pública se destinam apenas ao pagamento de precatórios judiciais pendentes de liquidação na data da promulgação da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da expressão "mesmo que de exercício anteriores", pois autoriza o pagamento de precatórios em data posterior à data prevista no dispositivo constitucional. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "prioritariamente" e "mesmo que de exercícios anteriores", constantes do art. 4º da Lei nº 11.334, de 24/4/96, do Estado de Pernambuco.
>
> (ADI nº 1593, Relator: Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Relator para o Acórdão: Ministro MENEZES DIREITO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/11/2007, Publicação em 02/05/2008; grifou-se)

31. Na medida em que a Lei Estadual nº 8.608/2025 pretende legitimar um plano de pagamento baseado em parcelas mensais que não condiz com o regime de quitação exigido pelo artigo 101 do ADCT da Constituição, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do diploma atacado.

32. Quanto à Lei piauiense nº 8.651/2025, o autor defende sua inconstitucionalidade por impor limitação de 40% ao deságio aplicável às cessões de créditos oriundos de precatórios alimentares, além de prever sanções à celebração de negócios jurídicos regularmente firmados entre particulares.

33. A Lei Estadual nº 8.651/2025 do Estado do Piauí, em seu art. 2º, proíbe "*a cessão de crédito de precatório estadual de natureza alimentar com deságio em percentual superior a 40%*". Além disso, o art. 3º do referido normativo determina que contratos de cessão de créditos de precatórios alimentares "*com deságio superior ao limite de 40% (quarenta por cento), serão considerados abusivos, devendo ser remetidos à autoridade policial para a apuração criminal*".

34. Na exposição dos motivos do projeto que resultou na referida lei consta o seguinte:

> O presente projeto tem como objetivo proteger os credores originários de precatórios alimentares contra práticas abusivas na cessão de seus créditos, garantindo que recebam uma parcela justa de seus direitos. A cessão de créditos oriundos de precatórios alimentares tornou-se prática recorrente, no entanto o poder econômico das instituições que captam os devedores permite que façam prevalecer condições desvantajosas aos credores, resultando na **alienação dos créditos por valores desproporcionalmente reduzidos**. Para assegurar maior equilíbrio nessas transações e preservar os direitos relativos à verba alimentar, **torna-se essencial a adoção de medidas que limitem práticas abusivas** e garantam a justa contraprestação. Nesse diapasão, **a presente proposta estabelece um limite máximo de 40% de deságio na cessão de créditos em precatórios** de natureza alimentar, em conformidade com o percentual já previsto no § 1º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para os acordos diretos com a Administração. Assim, assegura-se que pelo menos 60% do valor atualizado do precatório seja efetivamente destinado ao credor originário, evitando perdas desproporcionais e assegurando maior justiça nas transações. Além disso, **a iniciativa qualifica como abusivas as cessões já firmadas com deságio superior** ao limite estipulado, determinando sua remessa às autoridades competentes para apuração de eventuais ilegalidades com base nesta ou em outras legislações. Também se **proíbe o repasse de valores superiores ao percentual** permitido ao cessionário, garantindo a efetiva proteção dos titulares de precatórios. A relevância desta medida reside na **necessidade de resguardar direitos fundamentais dos credores de precatórios alimentares**, cuja natureza jurídica está associada à dignidade do beneficiário. Com essa iniciativa, busca- se coibir a exploração econômica dessas pessoas, promovendo maior justiça social e segurança jurídica nas operações envolvendo precatórios. [1]

35. Nada obstante, conquanto animada por propósitos de proteção ao cedente, o diploma padece de vícios formais que comprometem sua validade à luz do ordenamento constitucional.

36. Acerca do assunto, a Constituição Federal, em seu artigo 100, §13, estabelece que "*é permitida a cessão de créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância da entidade devedora*", assegurando, portanto, ao titular do crédito plena liberdade para negociar o seu direito mediante cessão, sem qualquer condicionamento quanto ao percentual de deságio eventualmente praticado. Vide:

> Art. 100. (…)
>
> §13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).
>
> §14. A cessão de precatórios, observado o disposto no § 9º deste artigo, somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e ao ente federativo devedor. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

37. Ao assim dispor, o Constituinte enquadrou a transferência de precatórios no figurino civil da cessão de crédito, estabelecendo expressamente que, no caso dos precatórios, não há necessidade de concordância do devedor.

38. Referido instrumento qualifica-se como negócio jurídico típico, disciplinado pelo artigo 286 do Código Civil, pelo qual o credor transfere a terceiro a titularidade do crédito, sem que se altere a natureza jurídica da obrigação. Esse entendimento encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme delineado no voto do Ministro MARCO AURÉLIO no julgamento do RE nº 631.537 (Tema 361 da Repercussão Geral), ocasião em que se assentou que "*a cessão de crédito não implica alteração da natureza*" do crédito alimentício representado por precatório. Vide:

> Observem a organicidade do Direito. O preceito está a impedir, em relação aos precatórios alimentícios, não a cessão do crédito nele estampado, mas o pagamento parcelado. A razão é lógica: faz-se em jogo verba relacionada à subsistência do credor, do cidadão. Descabe o enfoque de que a exceção, quanto aos creditórios alimentícios, está relacionada à possibilidade, ou não, de cessão. De qualquer forma, a cessão não está em jogo. **O recurso é dos cessionários**. Do preceito não se extrai norma limitadora ou a revelar transformação da natureza do crédito. Nada, absolutamente **nada conduz à interpretação veiculada no ato impugnado** e defendida no parecer do Ministério Público Federal, no sentido da alteração da natureza do crédito retratado no precatório. O **sentido empregado ao termo "cessão"** pelo Constituinte derivado é o técnico-habitual, ou melhor, o técnico-jurídico. A legítima compreensão do vocábulo há de ser buscada na ciência do Direito. No Direito Civil, **cessão é negócio jurídico entre particulares. É instituto do direito das obrigações. O artigo 286 do Código Civil de 2002** autoriza ao credor ceder créditos a terceiros, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei ou a convenção com o devedor. O artigo 287 nele contido prevê que, na cessão do crédito, estão abrangidos os acessórios. Independentemente das qualidades normativas do cessionário e da forma como este veio a assumir a condição de titular, o crédito representado no precatório, objeto da cessão, permanece com a natureza possuída, ou seja, revelada quando da cessão.
> (…)
> PRECATÓRIO – CRÉDITO – CESSÃO – NATUREZA. A cessão de crédito não implica alteração da natureza.
> (RE nº 631537, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/05/2020, Publicação em 03/06/2020; grifou-se)

39. Ocorre que a Lei nº 8.651/2025, ao impor limitação de 40% ao deságio em operações de cessão de créditos oriundos de precatórios, inovou drasticamente nas condições de transferência do direito aos precatórios. Além de estabelecer requisitos não previstos no §13 do artigo 100 da Constituição Federal, a lei estadual impugnada pretendeu criar uma espécie de direito de recusa de endosso de cessões pelo Governo Estadual.

40. A imposição legal de restrição à cessão de precatórios configura invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (artigo 22, inciso I), que regula os contratos de cessão de uso e não estabelece restrições deste tipo.

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
> I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

41. A invasão de competência se observa das próprias informações prestadas nos autos pelo Governador do Estado, que justifica a imposição de um deságio máximo em princípios gerais de direito civil e processual civil, tais como a garantia de boa-fé, de proteção contra o abuso de direito, de paridade de tratamento das partes e de atenção aos fins sociais do direito (Doc. 27, fl. 16).

42. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, reconheceu a inconstitucionalidade de diplomas normativos estaduais que, mesmo sob o desígnio meritório de proteção ao consumidor ou à moralidade administrativa, invadiram competências legislativas reservadas à União ou impuseram obrigações não previstas em normas federais. Nesse sentido:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. LEI N. 6.704/2015 DO ESTADO DO PIAUÍ. DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS, COM NATUREZA TRIBUTÁRIA OU NÃO-TRIBUTÁRIA, REALIZADOS EM PROCESSOS VINCULADOS AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ. TRANSFERÊNCIA, PARA UTILIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO, DE 70% DO MONTANTE ATUALIZADO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, A POLÍTICA DE CRÉDITO E TRANSFERÊNCIA DE VALORES, DIREITO CIVIL E PROCESSUAL, BEM COMO NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO DIREITO DE PROPRIEDADE. CARACTERIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO. INCREMENTO DE ENDIVIDAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRECEDENTES. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. A Lei nº 6.704/2015 do Estado do Piauí disciplina a transferência dos depósitos judiciais em dinheiro referentes a processos judiciais – tributários ou não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí –, bem como dos depósitos em processos administrativos, independentemente de o Estado ser ou não parte, para conta única do Poder Executivo. Finalidade de custeio da previdência social, pagamento de precatórios e amortização da dívida com a União. Veiculação de **normas que caracterizam a usurpação da competência da União para legislar sobre**: (i) o Sistema Financeiro Nacional (art. 21, VIII, CF); (ii) a política de crédito e transferência de valores (art. 22, VII e 192, CF); (iii) **direito civil e processual (art. 22, I)**; e (iv) normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, CF**)** – atuação além dos limites de sua competência suplementar, **ao prever hipóteses e finalidades não estabelecidas na norma geral editada pela União**. 2. O tratamento legal revela desarmonia do sistema de pesos e contrapesos (art. 2º, CF). Ingerência do Executivo nos numerários depositados por terceiros em razão de processos nos quais o ente federativo não faz parte. Comprometimento da autonomia financeira. 3. **Configuração de expropriação de valores pertencentes aos jurisdicionados, em afronta ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF)**. Quantias não tributárias e transitórias, depositadas por terceiros em processos nos quais o Estado não figura como parte, usadas para custear despesas estatais sem o consentimento dos depositantes. Caracterização de empréstimo compulsório não previsto no artigo 148 da Constituição da República. 4. **Criação, pela lei estadual impugnada, de um endividamento inconstitucional, afastado das hipóteses de dívida pública albergadas pela Carta Magna – violação do artigo 167, III**. 5. Pedido da ação direta julgado procedente, tornando definitiva a medida cautelar.
>
> (ADI nº 5392, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/09/2020, Publicação em 05/10/2020; grifou-se)

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. Seguro obrigatório. Eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União. 1. Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. **Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil**, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 2. Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada **não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor**. Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos. 3. **Não obstante a boa intenção do legislador** paulista de proteger o espectador, a lei do Estado de São Paulo **criou nova modalidade de seguro obrigatório**, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-Lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, **invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil**, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
>
> (ADI nº 3402, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/10/2015, Publicação em 11/12/2015; grifou-se)

43. Nesses termos, verifica-se a inconstitucionalidade Lei piauiense nº 8.651/2025, por violar o art. 100, §13, da Constituição da República, e por adentrar em regulamentação civil

reservada privativamente à União (art. 22, I, da CF).

44. Feita essas considerações, conclui-se pela procedência do pedido formulado pela requerente.

3. CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido formulado pela autora.

46. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 26 de agosto de 2025.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

VICTOR MORENO BATISTA FURTADO

Advogado da União

Notas:

1. PIAUÍ. Governo do Estado. **Mensagem nº 42, de 12 de março de 2025**. Exposição de motivos ao Projeto de Lei Ordinária do Governo nº 24 de 2025. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2025/20203/msg_42.pdf

Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2839450293 e chave de acesso 828c4907 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-08-2025 18:32. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2839450293 e chave de acesso 828c4907 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-08-2025 10:43. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.