

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 7.047/DF ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) “*em face do inteiro teor da Emenda Constitucional nº 113, de 09 de dezembro de 2021, que alterou os arts. 100 e 160 da Constituição Federal de 1988, bem como o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que afrontou os arts. 1º; 2º; 5º, XXII, XXXV e XXXVI; 58, 60, § 4º; 100 e 150, IV, todos da Constituição Federal de 1988*” (e-doc. 1, p. 1). Eis o inteiro teor do objeto:

“Art. 1º Os arts. 100 e 160 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 100.

§ 9º Sem que haja interrupção no pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus substituídos deverá ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo.

.....

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade 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:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do

respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

.....
§ 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.

.....
§ 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas:

I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;

III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e

IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

§ 22. A amortização de que trata o § 21 deste artigo:

I - nas obrigações vencidas, será imputada primeiramente às parcelas mais antigas;

II - nas obrigações vincendas, reduzirá uniformemente o valor de cada parcela devida, mantida a duração original do respectivo contrato ou parcelamento.' (NR)

'Art. 160.....

§ 1º

§ 2º Os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 101.

§ 5º Os empréstimos de que trata o inciso III do § 2º deste

artigo poderão ser destinados, por meio de ato do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores, na forma do disposto no inciso III do § 8º do art. 97 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

‘Art. 107.

§ 1º

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

.....

§ 12. Para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Executivo considerará o valor realizado até junho do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo, relativo ao ano de encaminhamento do projeto, e o valor estimado até dezembro desse mesmo ano.

§ 13. A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

§ 14. O resultado da diferença aferida entre as projeções referidas nos §§ 12 e 13 deste artigo e a efetiva apuração do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária.’ (NR)

‘Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de outubro de 2021, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, mediante autorização em lei municipal específica, desde que comprovem ter alterado a legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente:

I - adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos incisos I e III do § 1º e nos §§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da Constituição Federal, regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;

II - adequação do rol de benefícios ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019;

III - adequação da alíquota de contribuição devida pelos servidores, nos termos do § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; e

IV - instituição do regime de previdência complementar e adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social, nos termos do § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

Parágrafo único. Ato do Ministério do Trabalho e Previdência, no âmbito de suas competências, definirá os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, inclusive quanto ao cumprimento do disposto nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo, bem como disponibilizará as informações aos Municípios sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos.'

'Art. 116. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com o Regime Geral de Previdência Social, com vencimento até 31 de outubro de 2021, ainda que em fase de execução fiscal ajuizada, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais.

§ 1º Os Municípios que possuam regime próprio de previdência social deverão comprovar, para fins de formalização do parcelamento com o Regime Geral de Previdência Social, de que trata este artigo, terem atendido as condições estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 115 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Os débitos parcelados terão redução de 40% (quarenta por cento) das multas de mora, de ofício e isoladas, de 80%

(oitenta por cento) dos juros de mora, de 40% (quarenta por cento) dos encargos legais e de 25% (vinte e cinco por cento) dos honorários advocatícios.

§ 3º O valor de cada parcela será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

§ 4º Não constituem débitos dos Municípios aqueles considerados prescritos ou atingidos pela decadência.

§ 5º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no âmbito de suas competências, deverão fixar os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, bem como disponibilizar as informações aos Municípios sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos."

‘Art. 117. A formalização dos parcelamentos de que tratam os arts. 115 e 116 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer até 30 de junho de 2022 e ficará condicionada à autorização de vinculação do Fundo de Participação dos Municípios para fins de pagamento das prestações acordadas nos termos de parcelamento, observada a seguinte ordem de preferência:

I - a prestação de garantia ou de contra garantia à União ou os pagamentos de débitos em favor da União, na forma do § 4º do art. 167 da Constituição Federal;

II - as contribuições parceladas devidas ao Regime Geral de Previdência Social;

III - as contribuições parceladas devidas ao respectivo regime próprio de previdência social.’

Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

§ 3º As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.

§ 4º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

Art. 5º As alterações relativas ao regime de pagamento dos precatórios aplicam-se a todos os requisitórios já expedidos, inclusive no orçamento fiscal e da seguridade social do exercício de 2022.

Art. 6º Revoga-se o art. 108 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação” (e-doc. 10 e 11).

2. Nas razões da petição inicial, a agremiação requerente sustentou a existência de vícios formais e materiais na EC nº 113, de 2021. De plano, importa dizer que essas serão analisadas, individualmente, no exame meritório feito por este voto-vista, em consonância à lógica argumentativa da manifestação do Relator, o i. Ministro Luiz Fux.

3. Ao fim, requereu o seguinte:

“Pelo fio do exposto, requer a Vossa Excelência o seguinte:

I. A concessão de medida cautelar *ad referendum* do Plenário, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, a fim de que se suspenda, *in totum*, a eficácia do texto autônomo e das alterações constitucionais e transitórias promovidas pela Emenda Constitucional nº 113, ou, subsidiariamente, a suspensão da eficácia dos arts. 100, § 9º da CF/88 (redação dada pela EC nº 113/2021); arts. 101, § 5º e 115 do ADCT (redação

dada pela EC nº 113/2021), bem como dos arts. 3º, 4º, § 4º e 5º do texto autônomo da EC nº 113/2021;

(...)

V. Seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade total do texto autônomo e das alterações constitucionais e transitórias promovidas pela Emenda Constitucional nº 113/2021, por violação aos dispositivos da Constituição Federal arrematados no decorrer desta exordial” (e-doc. 1, p. 39-40).

4. De resto, por brevidade, **subscrevo o exauriente relatório produzido pelo e. Ministro Relator.**

Passo a votar.

5. Conforme já anunciado pelo Ministro Luiz Fux, **a controvérsia deduzida nos autos refere-se à constitucionalidade da EC nº 113, de 2021, especialmente saber se são válidas as normas relativas aos regimes fiscal e de pagamento de precatórios.**

6. De plano, secundo entendimento de Sua Excelência, com a finalidade de **converter a apreciação da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito.**

7. Na mesma linha, **conheço integralmente da presente ação direta de inconstitucionalidade**, por reputar preenchidos os requisitos processuais postos nos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.868, de 1999.

8. Em relação ao restante desta manifestação, para facilitar a compreensão no que diz respeito às convergências e às divergências que apresento ao voto proferido pelo e. Relator, utilizo-me da mesma forma expositiva pautada em argumentos relacionados a cada vício de inconstitucionalidade apontado.

I. Emenda Constitucional nº 113, de 2021 – arts. 58, 60, inc. I e §2º da CRFB/88 – vício formal e inobservância do devido processo legislativo constitucional

9. Na esteira da argumentação do partido requerente, houvera ao

longo do trâmite junto à Câmara dos Deputados dois vícios fulcrais relativos à PEC nº 23, de 2021, a qual originou o objeto desta ação direta. *De um lado*, teria ocorrido “*uma manobra espúria arquitetada com o fito de propiciar a formatação de um quórum propício à aprovação. Diz-se isso porque o Senhor Arthur Lira orientou a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a editar ato para fins de permitir a votação remota de parlamentares que estão (sic) fora do país em missão oficial para a COP26*” (e-doc. 1, p. 9), em ofensa ao que disposto no Regimento Interno da Casa. *De outro lado*, também seria inconstitucional a apresentação de emenda aglutinativa próximo ao término da votação, porquanto “*a emenda que deu sustentáculo à Emenda Aglutinativa Substitutiva Global só poderia ser utilizada se houvesse sido devidamente apresentada à Comissão Especial, nos termos do art. 58 da CF, com o apoio de 171 deputados, a teor do que prevê o art. 60, inciso I, da CF. Disso resulta que essa emenda não foi objeto de apreciação por nenhuma comissão, pois foi apresentada no último minuto das votações*” (e-doc. 1, p. 13).

10. Por oportuno, translado ao voto os parâmetros constitucionais suscitados pela agremiação política:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

(...)

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.”

11. De plano, **adianto posicionamento convergente ao apresentado pelo preclaro Relator**. Ou seja, após detido exame da tramitação legislativa a qual originou o objeto, **não visualizo vício formal de inconstitucionalidade na espécie**. Isso porque, salvo quiçá em decorrência de juízo interpretativo elástico e abrangente, não vejo como qualquer das normas constitucionais aventadas foi violada pelos expedientes parlamentares ora hostilizados.

12. Como bem colocado por Sua Excelência, cuida-se de temática eminentemente *interna corporis*, o que afasta o controle judicial de índole abstrata:

“Assim, observa-se que não encontram disciplina na

Constituição Federal questões relativas à votação remota de parlamentares; momento da apresentação de emendas ao projeto; cisão e aglutinação de projetos; e tramitação do projeto por comissões temáticas antes da apreciação pelo Plenário de cada Casa do Congresso Nacional.

Saliente-se que as normas regimentais das Casas do Congresso Nacional não constituem parâmetro de validade nas ações de controle abstrato de constitucionalidade”.

13. Ademais, assiste razão à Presidência da Câmara dos Deputados quando diz que é competência privativa dessa Casa Legislativa regular o seu funcionamento, conforme o art. 51, inc. IV, da Constituição da República. Veja-se que este Tribunal expressamente reconheceu ser dado aos órgãos do Congresso Nacional regulamentar o procedimento legislativo referente ao Sistema de Deliberação Remota no âmbito da ADPF nº 661/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08/09/2021, p. 15/09/2021, cuja ementa reproduzo:

“CONSTITUCIONAL. ATOS DAS MESAS DIRETORAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR DURANTE A EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA. PANDEMIA COVID-19. PROCESSO LEGISLATIVO E SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA. ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO TRÂMITE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E SEPARAÇÃO DOS PODERES. RAZOABILIDADE DA APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DIRETAMENTE NO PLENÁRIO DAS CASAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME. ARGUIÇÕES PARCIALMENTE PROCEDENTES. 1. O controle legislativo sobre medidas provisórias editadas pelo Presidente da República é tão importante para o equilíbrio entre os poderes da República que a Constituição Federal estabeleceu uma única hipótese excepcional de suspensão do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, durante o recesso do Congresso Nacional (CF, § 4º, art. 62). 2. **As alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da pandemia da COVID-19, não caracterizam recesso parlamentar, pois o Congresso Nacional continuará a funcionar e exercer todas as suas competências constitucionais.** 3. A Constituição Federal consagrou, juntamente com a necessidade de atuação

harmônica do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, o respeito ao princípio da eficiência, como aquele que impõe a todos os poderes de Estado e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios constitucionais, legais e morais necessários para a maior rentabilidade social de suas atividades. **4. Mostra-se razoável, em tempos de estado de emergência decretado em face de grave pandemia, a possibilidade de o Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista.** 5. Medida Cautelar confirmada e ADPFs julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme aos atos impugnados, delimitando que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; **bem como, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, sem prejuízo da possibilidade de as Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental**” (grifos nossos).

14. Além disso, na ADI nº 6.442/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 15/03/2021, p. 23/03/2021, o STF compreendeu pela *“ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei”*.

15. Da mesma forma, em atenção ao processo legislativo levado a efeito na PEC nº 23, de 2021, verifico que a Emenda Aglutinativa

Substitutiva nº 1 restou aprovada em 1º turno, realizado em sessão do dia 03/11/2021, com 312 votos em um total de 456 deputados presentes, conquanto no 2º turno, no âmbito de sessão plenária em 09/11/2021, votaram a favor do texto 323 parlamentares no universo de 496 presentes. É consabido que o entendimento jurisprudencial deste STF se revela no sentido de que o reconhecimento de vício formal exige a demonstração que os votos viciados são suficientes para comprometer o quórum exigido pela Constituição. Por todos, veja-se o que decidido na ADI nº 4.889/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 11/11/2020, p. 25/11/2020, cuja ementa reproduzo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. REFORMA DA PREVIDÊNCIA. VÍCIO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. PRINCÍPIO CONSTITUCIONALIDADE DA MORALIDADE. NÚMERO DE VOTOS TIDOS COMO ILEGÍTIMOS: INSUFICIÊNCIA PARA COMPROMETER A APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL. RESPEITO AO QUÓRUM CONSTITUCIONAL EXIGIDO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. O partido político com representação no Congresso Nacional é parte legítima ativa para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. 2. As emendas constitucionais são passíveis de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 3. O vício que corrompe a vontade do parlamentar ofende o devido processo legislativo contrariando o princípio democrático e a moralidade administrativa. 4. Quebra do decoro parlamentar pela conduta ilegítima de malversação do uso da prerrogativa do voto pelo parlamentar configura crise de representação. 5. **No caso, o número alegado de ‘votos comprados’ não se comprova suficiente para comprometer o resultado das votações ocorridas na aprovação da emenda constitucional n. 41//2003. Respeitado o rígido quórum exigido pela Constituição da República. Precedentes.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (grifos nossos).

16. No caso dos autos, **observo que o requerente não se desincumbiu desse ônus argumentativo.** Desse modo, também por essa razão rejeito a alegação de inconstitucionalidade aventada em função da

utilização do SDR.

17. **No tocante às emendas aglutinativas no bojo de Propostas de Emendas Constitucionais**, notadamente no procedimento vulgarmente conhecido como *“fatiamento de PEC”*, recente artigo de opinião subscrito por Roberta Simões dá conta desse fenômeno na prática congressual:

“Deve-se começar explicando que o fatiamento consiste na promulgação parcial do texto da PEC, eliminando dele a matéria que não é consensual entre as duas Casas Legislativas. A parte não promulgada é autuada sob a forma da chamada ‘PEC paralela’, que continua tramitando enquanto subsistir a vontade de discussão da proposta. Com isso, o que já é consenso entre as duas Casas pode ser promulgado mais rapidamente.

A adoção do fatiamento de PECs, como solução para fazer cessar os reenvios de uma Casa para outra, se deu a partir de uma prática costumeira. Não há previsão expressa em quaisquer dispositivos normativos. Trata-se da estabilização de uma interpretação legislativa da CF e das normas regimentais surgida no Senado Federal, e fruto de uma evolução acidentada das práticas.

O entendimento foi viabilizado pela compreensão de que é permitido usar os destaques (para votação em separado) por ocasião da votação de PECs, como ocorreu pela primeira vez na PEC n. 2/1993. Por intermédio desse expediente (o destaque) previsto no art. 312 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), é possível desagregar o texto completo de artigo, inciso ou alínea da proposição (ou mesmo meras expressões) com o objetivo de submeter tal matéria à votação separada do texto básico. O destaque é uma típica tática parlamentar já explicada aqui.

A parte destacada precisa ter autonomia em relação ao texto remanescente, que também deve continuar fazendo sentido mesmo sem o trecho apartado. Na prática, tal destaque faz as vezes de uma emenda supressiva e viabiliza a retirada de dispositivos da proposição que já está em vias de votação. Se, no momento em que os destaques forem votados, não for alcançado o quórum, os trechos destacados são rejeitados e definitivamente retirados do texto.

Tendo-se entendido que os destaques são possíveis em relação às PECs, o passo seguinte foi a compreensão de que o

texto aprovado – aquele que, votado em dois turnos, alcançou 3/5 dos votos em cada Casa – cumpriu as exigências constitucionais e pode ser promulgado (art. 60, § 3º, da CF).

Em uma leitura mais rigorosa da CF, a interpretação legislativa que viabilizou a promulgação fatiada de PECs seria inconstitucional, por infringir a lógica de que as decisões das duas Casas Legislativas precisam ser perfeitamente congruentes.

Assim, qualquer alteração feita por uma das Casas no texto de uma PEC oriunda da outra Casa deveria implicar na devolução do texto para nova apreciação da outra Casa. Por exemplo, se o Senado mexe na proposta – seja por adição, modificação ou supressão –, a PEC oriunda da Câmara deve ser a essa Casa devolvida para nova deliberação.

No entanto, prevaleceu entre os senadores o entendimento no sentido de que o destaque é diferente de uma emenda para os fins do art. 60, § 2º, da CF, e que tradicionalmente são admitidas ‘emendas supressivas’ nos estágios avançados das discussões legislativas. Inclusive, assim estava previsto no art. 29 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Em resumo, a interpretação legislativa foi a de que a rejeição da matéria destacada em PEC não obriga o retorno do texto remanescente, que foi aprovado, para nova apreciação pela outra Casa Legislativa. A rigor, o entendimento não é diferente do que já tinha sido decidido pelo STF ainda na ADC n. 3, que dispensou o retorno à outra Casa diante de emendas de redação” (grifos nossos).

18. Sendo assim, no que toca às emendas supressivas, **vale perceber que esta Suprema Corte as admite, sem a necessidade de nova remessa à outra Casa Legislativa. Isso se dá usualmente sob o fundamento de que elas não ocasionaram modificação substancial na PEC. É o entendimento que se extrai tanto na ADI nº 2.031/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 03/10/2002, p. 17/10/2003, quanto na ADI nº 2.666/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 03/10/2002, p. 06/12/2002.**

19. Especificamente com relação às emendas aglutinativas, o Plenário deste STF já reconheceu o caráter *interna corporis* desse expediente parlamentar no âmbito do MS nº 22.503/DF, Red. p/ Ac. Min. Maurício

“MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIACÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995). I - Preliminar. 1. **Impugnação de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que submeteu a discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao par. único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada**, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator - matéria de fato - e de que **a emenda aglutinativa inova e aproveita matérias prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão interna corporis do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte.** 2. Entretanto, ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma regra; assim interpretada, chega-se à conclusão que nela há ínsita uma questão constitucional, esta sim, sujeita ao controle jurisdicional. Mandado de segurança conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder

ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (...) 3. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido” (grifos nossos).

20. Por essas razões, rejeito as alegações pertinentes à existência de vício formal no objeto ora impugnado.

II. Nova redação do art. 100, §9º, da Constituição – inconstitucionalidade material do encontro de contas

21. Diante do brilhantismo da argumentação exposta pelo e. Ministro Luiz Fux, revela-se absolutamente ocioso tecer maiores considerações acerca do regime constitucional dos precatórios e do controle pelo STF de emendas constitucionais. O mesmo se passa no que diz respeito ao exame da legitimidade da escolha constituinte expressa em emenda constitucional em contexto particular. Nesse sentido, avança-se neste voto-vista diretamente para as impugnações específicas à EC nº 113, de 2021.

22. Para o requerente, o art. 100, §9º, do texto constitucional, na redação conferida pelo objeto ora atacado, revela-se inválido, porque o Constituinte Reformador teria apenas conferido nova roupagem à mesma situação já repelida pelo STF, ao julgar a ADI nº 4.425/DF, no que se refere à dicção anterior desse parágrafo dada pela EC nº 62, de 2009. Afinal, *“criou-se assim um novo mecanismo de compensação automática de débitos do credor do precatório com a Fazenda Pública (...) conclui-se que a redação dada ao art. 100, §9º, da CF pela EC nº 113/2021 pretende, de maneira envergonhada, contornar a inconstitucionalidade flagrante do mecanismo de compensação obrigatória dos precatórios”* (e-doc. 1, p. 14 e 17).

23. **Por sua vez**, o Relator, e. Ministro Luiz Fux, firmou convicção pela justeza dessa alegação, isto é, no sentido de que o §9º *“contém a mesma ideia daquela declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes invocados”*. Logo, **concluiu pela inconstitucionalidade desse dispositivo, ressaltando-se as compensações já efetuadas com base neles.**

24. Após exame da matéria, com as mais respeitosas vênias, **rogo licença à Sua Excelência para dissentir no ponto.** De início, salvo juízo

mais ilustrado, **considero que o §9º do art. 100 na redação conferida pela EC nº 62, de 2009, e àquela dada pela EC nº 113, de 2021, não se equivalem.** A meu ver, cuida-se de uma tentativa por parte do Poder Constituinte Reformador em promover diálogo institucional com esta Suprema Corte, prestando, *de um lado, deferência ao que decidido por esta na ADI nº 4.425/DF*, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 14/03/2013, p. 19/12/2013, e, *de outro, contemplar preocupação republicana a respeito da efetividade da execução judicial movida pela Fazenda Pública.* A última, traduzindo temática tratada, com o esplendor doutrinário que lhe é peculiar, pelo e. Ministro Luiz Fux.¹

25. Por oportuno, traslado a este voto a redação anterior do §9º e 10 do art. 100 da parte permanente do texto constitucional, incluídos pela EC nº 62, de 2009:

“§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos”.

26. Conferida pela EC nº 113, de 2021, a atual redação do §9º desse artigo encontra-se assim posta:

“§9º **Sem que haja interrupção** no pagamento do precatório e mediante **comunicação da Fazenda Pública ao Tribunal**, o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório e seus

1 FUX, Luiz. Efetividade jurisdicional e execução no Código de processo civil. OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze (Coord.). *Execução civil: novas tendências: estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim*. Indaiatuba: Foco, 2022, p. 3-16.

substituídos deverá ser depositado à **conta do juízo responsável pela ação de cobrança**, que **decidirá** pelo seu destino definitivo” (grifos nossos).

27. Na dicção antecedente, tinha-se uma modalidade de compensação unilateral, automática, prévia e obrigatória, por consequência inconstitucional. No particular, no bojo das ADIs 4.357 e 4.425, corrente majoritária deste STF entendeu que a norma em tela veiculava privilégio processual injustificado em favor do Poder Público. Nesses termos, valho-me do escólio de Fernando Facury Scaff e de Luma Macedo Scaff para melhor exposição da antiga sistemática:

“A EC n. 62/2009 inovou quanto à introdução de uma sistemática de compensação automática, prévia e obrigatória entre credor e devedor antes mesmo da expedição do precatório. Deste modo, dois pontos merecem ser esclarecidos:

a) Antes da expedição dos precatórios o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora que informe em até trinta dias o valor de seus créditos fiscais contra o credor originário do precatório, sob pena de perda do direito de compensação.

b) Na expedição do precatório será feita a compensação com todos os créditos fiscais que tiverem sido informados pela Fazenda Pública devedora contra o credor originário do precatório. A exceção são aqueles créditos cuja exigibilidade esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. Esta norma independe de regulamentação de acordo com o disposto na própria Constituição.

Com isso, haverá uma compensação entre créditos e débitos, que poderá ensejar um contencioso fiscal de monta nesta ‘fase prévia’ dos precatórios. Note-se que o objetivo da norma é que o valor dos precatórios corresponda ao montante líquido de dívidas em relação ao devedor, facilitando sua comercialização com terceiros”².

28. Porém, independentemente da conclusão alcançada por corrente deste Tribunal Pleno nas ações diretas supracitadas, abalizada doutrina de Egon Bockmann, Betina Grupenmacher, Rodrigo Kanayama e Diogo

2 SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 100. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1343.

Agottani elucidam que **nunca existiu e não há vedação, inclusive de origem constitucional, à compensação de dívidas de matiz tributária com créditos de precatórios:**

“Ainda que parem dúvidas, no passado a compensação foi comum. Estados-membros, devedores de dívidas judiciais (precatórios), aceitavam o negócio jurídico para extingui-las. Os particulares, igualmente, eram interessados em extinguir dívidas tributárias (sobretudo, ICMS), com fundamento no CTN (art. 170 e seguintes).

Não havia previsão constitucional da compensação antes de 2009, o que jamais significou sua vedação. Com a EC 62, incluíram-se duas normas no art. 100 da Constituição: os §§9º e 10º. Ambos os parágrafos foram declarados inconstitucionais pelas ADI 4.357 e 4.425 acima referidas, pois previam uma espécie de compensação compulsória.

(...)

Deve-se levantar a seguinte questão: com a redação atual da CRFB, de fato não há compensação compulsória. Porém, há impeditivos de ordem constitucional para a compensação nos moldes do CTN? A resposta deve ser negativa. Não há, na CRFB, vedação sobre a compensação prevista no CTN como espécie de extinção do crédito tributário. Em outras palavras, nos termos da legislação federal, regional e local, será autorizada a compensação, nos limites previstos no CTN (nos termos do art. 155, §2º, XII, c, CRFB)”³.

29. Por fim, Leonardo Carneiro da Cunha esclarece a sucessão normativa levada a efeito no §9º, com o fito de compará-las:

“Os §9º e 10º do art. 100 da Constituição tiveram sua inconstitucionalidade proclamada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425, de sorte que não é mais possível proceder a essa compensação.

(...)

Diante da proclamação de inconstitucionalidade pelo STF,

3 MOREIRA, Egon Bockmann *et al* (coord.). *Precatórios: o seu novo regime jurídico: a visão do direito financeiro, integrada ao direito tributário e econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 102-104.

a EC 113/2021 conferiu nova redação ao §9º do art. 100 da Constituição (...) vale dizer que o precatório será inscrito no valor integral, vindo a ser tal valor pago com a devida correção monetária. Antes mesmo do pagamento do precatório, a Fazenda Pública devedora poderá comunicar ao tribunal o valor dos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor. Nesse caso, o valor do precatório será depositado em conta vinculada ao juízo da execução, a quem caberá decidir sobre o destino dos valores. A inscrição em dívida ativa pode ter sido anulada, o juiz da execução fiscal pode ter reconhecido ser indevido o valor executado, ou ser excessivo, ou, diversamente, entender ser tudo devido, enfim, tudo será observado e apurado e o juiz da execução, que determinou a expedição do precatório, irá avaliar e determinar a destinação dos valores. Se o crédito inscrito em precatório tiver sido cedido, parte dele poderá ser utilizada para saldar os valores inscritos em dívida ativa (CF, art. 100, §14)”⁴.

30. Por conseguinte, renovadas as vênias, **não vejo na atual redação do art. 100, §9º, da Constituição da República, os vícios reconhecidos na dicção prévia, especialmente a inadequada superioridade processual da Fazenda sobejamente ofensiva ao princípio da isonomia, efetividade da jurisdição e devido processo legal.** A meu sentir, isso se dá por **duas razões**.

31. *Primeira*, de uma simples leitura da atual redação dessa norma constitucional, **não é plausível chegar-se à conclusão de que estamos diante de uma nova compensação unilateral, automática, prévia e obrigatória.** Na verdade, parece-me que a teleologia dessa disposição milita em favor de **garantir tanto a efetividade do juízo** (como ocorre no âmbito da execução fiscal em algumas medidas prévias à penhora ou no art. 185-A do Código Tributário Nacional) **quanto a higidez do trânsito jurídico referente aos precatórios em livre mercado**, ante a possibilidade de lesão a terceiros de boa-fé.

32. *Segunda*, **em um juízo de proporcionalidade, não concebo como a metodologia propugnada no art. 100, §9º, do texto constitucional, seria**

4 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Precatórios: atual regime jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 76-77.

mais restritiva de direitos fundamentais em comparação a diversas de suas alternativas. De novo, na ambiência fiscal, podemos citar a indisponibilidade de ativos financeiros via Bacen Jud ou a própria penhora. Na linha desse argumento, vale rememorar a *ratio decidendi* resultante do julgamento da ADI nº 5.135/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/11/2016, p. 07/02/2018, pertinente à constitucionalidade do protesto das certidões de dívida ativa.

33. Sendo assim, rogando compreensão das visões distintas, **reputo improcedentes as alegações de inconstitucionalidade do requerente em relação ao art. 100, §9º, da Constituição da República, na redação conferida pela EC nº 113, de 2021.**

III. Nova redação do art. 100, §11, da Constituição – inconstitucionalidade material da faculdade de o credor de precatórios ofertá-los como créditos junto ao ente federado devedor

34. Nota-se que o art. 100, §11, da Constituição da República, na redação conferida pela EC nº 113, de 2021, ostenta a seguinte redação:

“Art. 100 (*omissis*)

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade 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:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do

respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

35. **No tocante ao art. 100, § 11, da Constituição da República**, o Ministro Relator estendeu ao dispositivo o seu raciocínio atinente ao §9º do mesmo artigo, de modo a considerar aquele também inconstitucional. Em sua visão, o §11 *“nada mais é do que a outra face da mesma moeda. As hipóteses elencadas no dispositivo franqueiam ao cidadão a utilização de seu crédito em situações diversas do recebimento em dinheiro”*. Além disso, afirmou que:

“De se ver que as medidas elencadas no dispositivo, para além de diretamente relacionadas com a compensação prevista para o Fisco no §9º teve como escopo dar liquidez ao precatório em um momento em que a existência do subteto de gastos dificultava o recebimento do crédito em espécie.

A lógica posta na Emenda Constitucional instituía um mecanismo que limitava os pagamentos por parte da Administração, por meio de um teto máximo, mas dava liquidez aos créditos do cidadão, que poderia, em detrimento de algumas receitas públicas, utilizar seus direitos a receber.

Com o reconhecimento da incompatibilidade do limite de gastos com direitos fundamentais e mesmo a impossibilidade já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal de limitar o recebimento dos créditos devidos ao cidadão por meio de um encontro de contas compulsório, a regra do § 11 perde seu sustentáculo jurídico, no que deve seguir o caminho da invalidação atribuído às outras disposições.

Dessa forma, em linha com os precedentes da Corte e mesmo a partir do reconhecimento da inconstitucionalidade do subteto de gastos, a sistemática da compensação compulsória não se mostra acorde com o Texto Constitucional, cabendo a declaração de sua inconstitucionalidade, ressalvando-se as compensações que já tenham sido efetivadas com base nos §§ 9º e 11 do art. 100 da Constituição Federal”.

36. No entanto, *data maxima venia*, após detido exame dos autos **não consegui aportar no ponto de chegada delineado pelo Relator**.

37. De início, tirante grave equívoco ou incompreensão deste

magistrado, reputo que esse tópico sequer pode ser apreciado pelo Tribunal, sob pena de violarmos a regra da congruência da decisão judicial. Isso porque a declaração de inconstitucionalidade do art. 100, §11, da parte dogmática do texto constitucional, não foi, em nenhum momento, pleiteada pelos legitimados ativos. Como visto no breve relato acima, nem o PDT (nesta ação direta), e tampouco o CFOAB e outros (na ADI nº 7.064, julgada na mesma sessão virtual extraordinária), formularam pedido de declaração de inconstitucionalidade do dispositivo em questão. Igualmente, isso não se extrai do relatório do e. Ministro Luiz Fux.

38. A bem da verdade e da lealdade processual, nos autos deste processo, percebe-se argumentação no sentido da inconstitucionalidade do art. 100, §11, do texto constitucional, na redação dada pela EC nº 113, de 2021, apenas no segundo parecer do Advogado-Geral da União, datado em 25/09/2023. Nele, na melhor das hipóteses, verifica-se leitura equivocada tanto dos pleitos dos requerentes quanto do julgamento da ADI nº 4.425/DF:

“De acordo com os requerentes, o regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto no artigo 100, § 11, da Lei Maior violaria a efetividade da jurisdição, a coisa julgada material, a separação dos Poderes e a isonomia entre o Poder Público e o particular.

A redação do artigo 100, § 11, da Carta faculta ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo, com auto aplicabilidade para a União, a compensação de créditos líquidos e certos reconhecidos por ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado com determinadas dívidas e obrigações contraídas perante o mesmo ente federativo devedor.

Observa-se que referido dispositivo constitucional acabou por impor para a União a obrigação imediata de compensação de créditos líquidos e certos.

Percebe-se que, consoante alegado pelos autores, tal dispositivo reitera o que previsto no artigo 100, § 9º da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, e declarado inconstitucional por essa Suprema Corte.

(...)

Entretanto, também no presente caso há que se

reconhecer que a obrigatoriedade de a União oferecer uma forma de compensação ofende os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, bem como da responsabilidade fiscal, especialmente se se observa que a obrigatoriedade de a União prever um mecanismo de compensação foi inserida no texto da emenda constitucional como forma de mitigar os nefastos efeitos da sistemática de imposição de um teto para o pagamento dos precatórios.

Isso porque, consoante se extrai da exposição de motivos que acompanhou a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021 ('PEC dos Precatórios'), essa medida foi adotada 'na tentativa de mitigar os efeitos financeiros do pagamento de requisições a devedores do próprio ente público'. Buscou-se, então, compensar os beneficiários de precatórios que tiveram seus direitos creditórios afetados pela postergação de pagamento promovida pelo regime transitório de pagamento introduzido pelo artigo 2º da EC nº 114/2021.

Dessa maneira, a aplicação do regime transitório se afigura uma premissa normativa necessária, sob o ponto de vista da política fiscal, para a compensação prevista no artigo 100, § 11, da Lei Maior. De fato, como revela a exposição de motivos, essa solução não teria sido aprovada de maneira autônoma pelo legislador, tendo sido elaborada como forma de atenuar os efeitos do novo regime de precatórios.

Sendo assim, existe uma evidente relação de conexão ou interdependência entre os dois dispositivos.

Ademais dessa afinidade entre as normas apontadas, seus impactos fiscais também guardam estreita semelhança, visto que proporcionam distorções nas estatísticas oficiais do Governo e afetam, por conseguinte, a credibilidade das contas públicas. Quanto a esse ponto, a Secretaria do Tesouro Nacional demonstrou que, em razão da sua auto-aplicabilidade, a possibilidade de compensação inviabiliza, na prática, o planejamento orçamentário e financeiro da União, porquanto subtrai do Governo Central o controle sobre o momento de execução de suas dívidas ou obrigações decorrentes de sentenças judiciais, tornando a sua disponibilidade financeira imprevisível, em ofensa direta aos princípios da segurança jurídica e da responsabilidade fiscal.

Nesse contexto, a supressão isolada do artigo 2º da EC nº 114/2021 do ordenamento jurídico nacional seria medida absolutamente incapaz de sanar as estatísticas oficiais e de

garantir a recuperação da credibilidade fiscal do Governo.

Destarte, tendo-se em vista os efeitos deletérios da medida prevista no artigo 100, § 11, da Lei Maior sobre a ordem fiscal, a sua interconexão com o artigo 2º da EC nº 114/2021, assim como a ofensa aos princípios da segurança jurídica e responsabilidade fiscal, há que se reconhecer também a inconstitucionalidade do mencionado dispositivo constitucional” (e-doc. 116, p. 12-13).

39. Em síntese, reafirmada a mais polida mesura aos entendimentos em sentido contrário, considera-se praticamente ocioso afirmar que, em sede de controle abstrato, a causa de pedir é aberta, mas o pedido não o é. **Assim, não visualizo como seria possível a este Plenário declarar a inconstitucionalidade do art. 100, §11, da Constituição da República, sem incorrer o decorrente acórdão em vício processual insanável, justamente por ser chapadamente *extra petita*, tendo em conta a petição inicial que inaugurou este feito. É o que se extrai da literalidade do art. 492 do CPC: “É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”.**

40. Noutro giro, tende a ser viável formular argumento no sentido de que essa prestação jurisdicional declaratória se justificaria pela manifestação do AGU. No segundo parecer, tem-se na conclusão que *“o Advogado-Geral da União manifesta-se pela inconstitucionalidade, com efeitos ex nunc, do regime transitório de pagamento de precatórios introduzido pelo artigo 2º da Emenda Constitucional nº 114/2021 e, por conseguinte, do mecanismo de compensação previsto no § 11 do artigo 100 da Lei Maior, introduzido pela EC nº 113/2021”* (e-doc. 116, p. 21, grifos nossos).

41. Porém, pelo menos segundo meu pensamento jurídico, a norma constante no art. 103, §3º, da Constituição, não autoriza referido proceder. Quando esse diz que na hipótese de apreciação de inconstitucionalidade, em tese, pelo Supremo, cabe citação do AGU, que deverá defender o ato ou texto impugnado, **não me afigura plausível que o defensor legis além de defender a inconstitucionalidade do objeto, que vem a ser uma emenda constitucional, também se posicione pela nulificação de norma por nenhum dos legitimados ativos pleiteada.** Do contrário, a meu sentir, isso terminaria por descumprir o múnus indisponível que lhe foi

imposto pela Constituição da República na esteira do que se extrai, *inter alia*, da ementa da ADI nº 1.254-AgR/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/08/1996, p. 19/09/1997:

“FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - A função processual do Advogado-Geral da União, nos processos de controle de constitucionalidade por via de ação, é eminentemente defensiva. Ocupa, dentro da estrutura formal desse processo objetivo, a posição de órgão agente, posto que lhe não compete opinar e nem exercer a função fiscalizadora já atribuída ao Procurador-Geral da República. Atuando como verdadeiro curador (*defensor legis*) das normas infraconstitucionais, inclusive daquelas de origem estadual, e velando pela preservação de sua presunção de constitucionalidade e de sua integridade e validade jurídicas no âmbito do sistema de direito, positivo, não cabe ao Advogado-Geral da União, em sede de controle normativo abstrato, ostentar posição processual contrária ao ato estatal impugnado, sob pena de frontal descumprimento do ‘munus’ indisponível que lhe foi imposto pela própria Constituição da República. Precedentes”.

42. No presente caso, referente à ADI nº 7.047/DF, o conhecimento seguido do acolhimento desse pleito seria ainda mais complexo, haja vista que a declaração de inconstitucionalidade do art. 100, §11, da Constituição, derivaria da relação de dependência desse em relação ao art. 2º da EC nº 114, de 2021, o qual incluiu o art. 107-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Ocorre que, nestes autos, mencionada emenda constitucional sequer foi impugnada pelo PDT**, dado que esse se limitou a questionar a EC nº 113, de 2021, como já visto.

43. De todo modo, caso essa miríade de argumentos não convença os eminentes pares no julgamento definitivo de mérito da presente ação direta, **eu rogaria escusas ao insigne Relator para não comungar da conclusão pela inconstitucionalidade do parágrafo em comento a partir da fundamentação do *defensor legis***. Conforme antes anotado, o último a propugna a inadequação constitucional da disposição normativa em função de **quatro razões**. *Primeira*, haveria um paralelismo entre o art. 100, §11, da Constituição, e o §9º do mesmo artigo, na redação conferida pela EC nº 62, de 2009, sendo o último declarado inconstitucional na ADI

nº 4.425/DF.

44. *Segundo*, em reforço à suposta reiteração de vício de inconstitucionalidade pelo Constituinte Derivado, ao impor à União o oferecimento de uma forma de compensação, mencionado parágrafo culminaria por violar os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da responsabilidade fiscal.

45. *Terceiro*, na leitura que o AGU faz da exposição de motivos relativa à PEC nº 23, de 2021, não existiria autonomia entre o art. 100, §11, da parte dogmática da Constituição, e o art. 2º da EC nº 114, de 2021, tendo em vista que o primeiro foi formulado com a finalidade de atenuar os efeitos do novo regime de precatórios. Por conseguinte, na visão da Fazenda Nacional, *“buscou-se, então, compensar os beneficiários de precatórios que tiveram seus direitos creditícios afetados pela postergação de pagamento promovida pelo regime transitório de pagamento introduzido pelo artigo 2º da EC nº 114/2021”*, assim como alega que *“como revela a exposição de motivos, essa solução não teria sido aprovada de maneira autônoma pelo legislador, tendo sido elaborada como forma de atenuar os efeitos do novo regime de precatórios”* (e-doc. 116, p. 12-13).

46. *Quarto*, os impactos fiscais da modalidade de compensação proposta pelo parágrafo em tela distorceriam as estatísticas oficiais do governo federal e, por consequência, afetaria a credibilidade das contas públicas. Com base em afirmação da Secretaria do Tesouro Nacional, alude que *“a possibilidade de compensação inviabiliza, na prática, o planejamento orçamentário e financeiro da União, porquanto subtrai do Governo Central o controle sobre o momento de execução de suas dívidas ou obrigações decorrentes de sentenças judiciais, tornando a sua disponibilidade financeira imprevisível, em ofensa direta aos princípios da segurança jurídica e da responsabilidade fiscal”*, de maneira a que *“a supressão isolada do artigo 2º da EC nº 114/2021 do ordenamento jurídico nacional seria medida absolutamente incapaz de sanar as estatísticas oficiais e de garantir a recuperação da credibilidade fiscal do Governo”* (e-doc. 116, p. 13).

47. Por sua vez, conforme já posto anteriormente, o e. Ministro Relator apresentou entendimento segundo o qual os §§ 9º e 11 do art. 100 da Constituição seriam correlacionados, uma vez que o último franqueou ao cidadão utilizar seus créditos de precatórios em situação diversas ao

recebimento em dinheiro. Logo, conferiu liquidez ao requisitório, diante da dificuldade imposta pelo “*subteto de gastos*”. Em suma, diante da incompatibilidade do limite de gastos e orientação do STF no sentido da inconstitucionalidade de um encontro de contas compulsório, a regra do § 11 não mais possuiria sustentação jurídica.

48. Fixadas essas balizas argumentativas, **peço vênia para divergir, haja vista que, a meu sentir, nenhuma das razões formuladas tem o condão de tornar inconstitucional o art. 100, §11, do texto constitucional**, como se passa a demonstrar.

49. **Quanto ao argumento de paralelismo** entre o encontro de contas do §9º e a faculdade de oferta relativa a créditos de precatórios, em minha visão, **não se mostra plausível**. Verifico que desde a EC nº 30, de 2000, que incluiu o art. 78 no ADCT, ou seja, **há quase um quartel de século** admite-se que o cidadão beneficiário de uma decisão judicial transitada em julgado condenatória em desfavor da Fazenda Pública utilize os créditos de precatórios “*em situações diversas do recebimento em dinheiro*”. Portanto, nos termos do art. 78, §2º, do ADCT, o inadimplemento, em determinado exercício financeiro, das prestações anuais atinentes à segunda moratória, conferia poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora em favor do contribuinte titular do requisitório.

50. Nessa linha, impende noticiar que este Supremo Tribunal Federal já reputou ser constitucional lei estadual que, a título de concretizar o art. 78 do ADCT, autorizou a compensação de crédito tributário com débito da Fazenda do Estado-membro referente a precatório pendente de pagamento. Confira-se a ementa da ADI nº 2.851/RO, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 28/10/2004, p. 03/12/2004:

“CONSTITUCIONAL. PRECATÓRIO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO COM DÉBITO DO ESTADO DECORRENTE DE PRECATÓRIO. C.F., art. 100, art. 78, ADCT, introduzido pela EC 30, de 2002. I. - Constitucionalidade da Lei 1.142, de 2002, do Estado de Rondônia, que autoriza a compensação de crédito tributário com débito da Fazenda do Estado, decorrente de precatório judicial pendente de pagamento, no limite das parcelas vencidas a que se refere o art. 78, ADCT/CF, introduzido pela EC 30, de 2000. II. - ADI julgada improcedente.”

51. Ademais, na moratória seguinte, vertida na EC nº 62, de 2009, incluiu-se na parte dogmática do texto constitucional o art. 100, §11, em sua redação original: *“é facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado”*. Vale dizer que, a prevalecer o entendimento do ilustre Relator, a redação trazida pela EC nº 62, de 2009, também é inconstitucional.

52. Ainda, contra a alegação de relação intrínseca entre os parágrafos desse artigo, depõe o fato de que **o §11, na redação dada pela emenda de 2009, não foi impugnado nas ADIs nº 4.357/DF e 4.425/DF**, Red. p/ Ac. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 14/03/2013, p. 26/09/2014. Por isso, na ementa desse julgamento conjunto de mérito, apenas consta referência aos §§9º e 10 do art. 100 da parte dogmática da Constituição de 1988: *“A compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput)”* (grifos nossos).

53. No plano empírico, lamentavelmente, alguns fatores inibiram a utilização generalizada desse expediente, a começar pela relutância dos entes federados em regulamentarem essa faculdade do cidadão, como se depreende do pensamento de Leonardo Menin e Diogo Rodrigues:

“O dispositivo permitia, portanto, a utilização de créditos em precatórios para o pagamento na compra de bens imóveis do ente federado, nos termos de lei específica.

Entretanto, e à exceção do estado do Rio Grande do Sul, o qual editou lei que não se mostrou eficaz para a efetiva aplicação do dispositivo constitucional (Lei estadual nº 13.778/2011), não há notícia da aplicação da hipótese do §11 do artigo 100 pelos entes da federação.

Entre as razões para ineficácia prática da disposição, pode-se cogitar: a) a necessidade de autorização legal específica para a sua plena vigência (artigo 100, §11, CF, conforme redação dada pela EC 62/2009); b) a limitação do

objeto a ser entregue pelo Estado para a quitação dos precatórios (bens imóveis); c) a difícil conciliação da entrega de precatórios para a compra de imóveis com determinação de obediência à ordem cronológica no pagamento das dívidas do erário (artigo 100, caput, CF); d) a possível, mas nem sempre bem vista, necessidade de dispensa de licitação para a conciliação entre a alienação de bens imóveis e a manutenção da ordem de pagamento dos precatórios (artigo 17, inciso I, Lei federal 8.666/93; e artigo 76, inciso I, alínea "a", Lei federal 14.133/2021); e) **o receio dos gestores públicos na utilização de dispositivo inédito em face das ameaças de sanções decorrentes da legislação de proteção à probidade administrativa**; e f) a vedação à aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos para o pagamento de despesa corrente (artigo 44, Lei Complementar federal 101/2000 – LRF).

Havia, assim, diversos empecilhos de ordem prática e jurídica para a implementação do §11 do artigo 100 da Constituição Federal conforme incluído pela EC 62/2009”⁵.

54. Ainda, a mesma emenda constitucional trouxe no regime especial de pagamento de precatórios uma espécie de compensação “sanção”. Esta seria determinada pelo Presidente do Tribunal requerido em favor dos credores de precatórios, contra unidades federadas inadimplentes em função da não liberação tempestiva dos recursos dessa sistemática. É o que preconiza o art. 97, §10, inc. II, do ADCT:

“Art. 97 (*omissis*)

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo:

II - constituir-se-á, **alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido**, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, **autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra**

5 MENIN, Leonardo Catto; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. EC 113 e 114 podem trazer à luz o ignorado §11 do artigo 100 da Constituição? *Consultor Jurídico*, 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-fev-23/opiniao-ecs-113-114-11-artigo-100-constituicao/>>. Acesso em 26 de nov. de 2023. Grifos nossos.

aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem” (grifos nossos).

55. Acerca desse tema, recorro ao escólio de Bruno Santos para compreender o funcionamento desse mecanismo compensatório:

“Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 62/2009, duas novas modalidades de compensações foram inseridas na Constituição da República, uma na parte permanente, prevendo a compensação que é realizada no interesse da Fazenda Pública antes da expedição do precatório (artigo 100, §§ 9º e 10), e a outra regradada na parte transitória, que se caracteriza como uma espécie de ‘sanção’ que o Presidente do Tribunal poderá aplicar na hipótese de não liberação tempestiva dos recursos relativos aos depósitos mensais para o pagamento de precatórios dos entes federados que estão no regime especial de pagamento (artigo 97, § 10, inciso II do ADCT).

(...)

Em relação à compensação ‘sanção’, já mencionada no capítulo anterior, observa-se que esta modalidade de compensação independe de lei por expressa determinação artigo 97, § 10, inciso II do ADCT, bastando seja expedida ordem de compensação pelo Presidente do Tribunal.

(...)

Parece evidente que, caso seja expedida ordem reconhecendo o direito à compensação, deverá o Presidente do Tribunal, no mesmo instrumento, prescrever de forma pormenorizada o modo pelo qual tal determinação deverá ser cumprida. **Dessa maneira, a ordem judicial fará às vezes da lei exigida para a compensação tributária, em razão de expressa autorização da Constituição da República.**

Note-se que enquanto vigente o regime especial instituído pelo artigo 97 do ADCT, não poderá ser aplicado o parcelamento de débitos do artigo 78 do ADCT, do que se infere que a possibilidade de atribuição de poder liberatório para o pagamento de tributos atualmente existente, nos termos da legislação vigente, é apenas a do artigo 97, § 10, inciso II do ADCT”⁶.

6 SANTOS, Bruno Maciel dos. *A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos*

56. Convém, a propósito, observar que, mediante a sobrevida ao regime especial transitório do art. 97 do ADCT, em consonância ao que decidido por esta Suprema Corte na ADI nº 4.425-QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 25/03/2015, p. 04/08/2015, todas as compensações realizadas sob a égide da EC nº 62, de 2009, até 25/03/2015, foram consideradas válidas, ao passo que também se delegou ao Conselho Nacional de Justiça o exame da *“possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório”* (grifos nossos).

57. Com o advento da próxima moratória, instituída pela EC nº 94, de 2016, uma vez mais, previu-se no art. 105 do ADCT ser facultado aos credores de precatórios compensá-los com débitos de natureza tributária ou de outra natureza inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015. Posteriormente, essa sistemática restou aperfeiçoada pela EC nº 99, de 2017. Veja-se o teor desse artigo:

“Art. 105. Enquanto viger o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza** que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos **Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios**, observados os requisitos definidos em **lei própria do ente federado**.

§ 1º Não se aplica às compensações referidas no *caput* deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades.

§ 2º **Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput deste artigo em até cento e vinte dias a partir de 1º de janeiro de 2018.**

§ 3º **Decorrido o prazo estabelecido no § 2º deste artigo sem a regulamentação nele prevista, ficam os credores de precatórios autorizados a exercer a faculdade a que se refere o**

tributários. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 99-100.

caput deste artigo” (grifos nossos).

58. Enfim, caso restem quaisquer dúvidas acerca de suposta codependência entre os mecanismos previstos nos §§9º e 11 do art. 100 da Constituição da República, **urge considerar o julgamento da ADI nº 2.405/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/09/2019, p. 03/10/2019, no qual o Plenário, por unanimidade, reverteu entendimento exposto em medida cautelar para considerar ser plenamente possível a utilização de precatórios para compensação de débitos junto ao Poder Público, assim como para descaracterizar essa faculdade do contribuinte perante a Fazenda Pública como ‘compensação compulsória’.** Por brevidade, transcrevo o exauriente e brilhante voto condutor proferido pelo i. Ministro Alexandre de Moraes:

“O requerente alega a inconstitucionalidade dos arts. 5º, caput, e parágrafo único, e 6º da Lei 11.475/2000, sob o fundamento de que legislação do Estado do Espírito Santo, de semelhante teor, foi suspensa por esta CORTE, quando do julgamento das ADIs 2.059 e 2.126.

(...)

Assim, na proposição legislativa, instituiu-se um modelo de compensação entre créditos tributários e débitos decorrentes de operações financeiras com os bancos públicos estaduais.

Como visto, no julgamento da medida cautelar, o dispositivo teve sua eficácia suspensa sob a justificativa da impossibilidade de utilização de precatórios para compensação de débitos.

Nesse ponto, entendo ser o caso de confirmação da medida cautelar, embora por outros fundamentos.

Apesar da redação do dispositivo não ser clara quanto ao destinatário da norma, vislumbra-se que o legislador estadual **pretendeu instituir um sistema de compensação de precatórios com dívidas decorrentes de operações financeiras junto à Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, com a finalidade de diminuir a inadimplência perante os bancos públicos.**

(...)

Analisando a norma em questão, é possível verificar o envolvimento de ao menos três pessoas distintas: (i) o credor do precatório; (ii) a Fazenda Pública estadual devedora; e (iii) a Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e/ou o Banco

do Estado do Rio Grande do Sul S/A na condição de credores de dívida oriunda de operação financeira. A lei estabelece que a compensação ocorrerá desde que os decorrentes de operações financeiras com a Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A tenham sido contraídos antes de 30 de junho de 1994 e estejam em cobrança judicial.

No entanto, ao dispor dessa maneira, alterando a sistemática estabelecida pelo Código Civil no que toca ao instituto da compensação, verifico que a lei estadual tratou de tema relacionado ao Direito Civil, invadindo a competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). (...) Assim como consignado pelo relator original da presente demanda, embora por fundamento diverso, confirmo a medida cautelar para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

(...)

Como registrado no tópico anterior, o art. 5º, caput e parágrafo único, da Lei Estadual 11.475/2000 teve sua eficácia suspensa quando do julgamento da medida cautelar da presente ação, sob o fundamento de impossibilidade de utilização de precatórios para a quitação de débitos fiscais.

Dirirjo, nesse ponto, do julgamento cautelar, entendendo pela possibilidade da utilização de precatórios para a quitação de débitos fiscais.

(...)

Quando da edição da lei impugnada, não havia, na Constituição Federal, dispositivo vedando a possibilidade da compensação de débitos tributários com precatórios.

Observo, aliás, que, posteriormente, com a promulgação da EC 30/2000, a qual alterou a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescentou o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais, o legislador constituinte estabeleceu que, atendidas determinadas condições, as parcelas de precatórios teriam, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora (ADCT, art. 78, § 2º).

(...)

Com relação ao tema, foi depois editada a EC 62/2009, a qual acrescentou os §§ 9º e 10 ao art. 100 da Constituição (...) porém, os dispositivos da EC 62/2009 foram objeto de

impugnação nesta CORTE por meio das ADIs 4.357 e 4.425. Na ocasião, houve a declaração da inconstitucionalidade da compensação prevista na redação dos §§ 9º e 10 do art. 100 do texto constitucional (...) no entanto, no julgamento da Questão de Ordem levantada nas ADIs 4.357 e 4.425, o Plenário deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL mitigou o entendimento anterior, modulando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade (...) Portanto, embora a CORTE tenha assentado a inconstitucionalidade da compensação compulsória de dívidas fiscais com precatórios, ficou assentada a validade das operações realizadas até 25/3/2015 (...) **oportuno mencionar, ainda, que o legislador constituinte, atento ao que foi decidido pelo STF nessa matéria, promulgou as Emendas Constitucionais 94/2016 e 99/2017, prevendo o regime de compensação de precatórios com débitos de natureza tributária ou de outra natureza, desde que inscritos em dívida ativa até 25/3/2015, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.**

(...)

Faço essa atualização histórica, a qual me parece explicita a possibilidade de compensação de débitos tributários com créditos oriundos de precatórios, observados determinados contornos normativos.

Entendo, de todo modo, que o texto da Constituição Federal vigente quando da norma impugnada, embora não se referisse explicitamente à possibilidade de compensação, também não a proibia.

Na hipótese dos autos, a lei estadual permitiu, em relação aos créditos tributários inscritos em dívida ativa até 30/4/1999, que precatórios de pessoas físicas perante o Estado do Rio Grande do Sul, decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, proferida em processos onde se decidiu sobre direito de servidores públicos deste Estado, os quais forem cedidos a pessoas jurídicas de direito privado, após a expedição do respectivo precatório pudessem ser utilizados em compensação aos débitos fiscais.

Não se tratou de mecanismo de compensação compulsória.

Desse modo, não confirmo a cautelar nesse ponto, e **declaro a constitucionalidade do art. 5º, caput e parágrafo único, da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul** (grifos nossos).

59. Portanto, sob todo e qualquer ângulo que se olhe para o argumento do paralelismo entre o encontro de contas do §9º e a faculdade do cidadão em promover a compensação de seus créditos de precatórios *vis-à-vis* respectivos débitos perante o Poder Público, em conformidade ao §11, parece-me objetivamente indisputável a erronia técnica desse argumento.

60. **Quanto às alusões no sentido de ofensa aos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da responsabilidade fiscal, acompanho o Relator no sentido de não as considerar relevantes.** De minha parte, na esteira de uma fidelidade constitucional desta Suprema Corte ao papel cabível à instituição no controle judicial de emendas constitucionais, **considero ser relevante apenas observar que não consigo identificar como a imposição à União de um dever de viabilizar mencionada compensação por faculdade de seus credores de precatórios tem o condão de tender a abolir uma das cláusulas pétreas positivadas no art. 60, §4º, da Constituição da República.** Isso se torna ainda mais claro porque essa opção do constituinte é conhecida e iterativa na tradição jurídica brasileira há quase 25 anos, **sem que nunca houvesse sido glosada pelo Poder Judiciário.** Na verdade, respeitosamente, o ineditismo reside em sua aplicação ao ente federado União, a qual ocorre graças à decisão política de colocá-la em um regime especial de pagamento de precatórios federais.

61. **Com referência à alegação de que a eventual nulificação do art. 107-A do ADCT, incluído pelo art. 2º da EC nº 114, de 2021, infirmaria o embasamento jurídico do art. 100, §11, da parte dogmática da Constituição de 1988, rogo, uma vez mais, vênha para dissentir.** Igualmente, após verticalizado exame dos autos, externo a conclusão de que no plano dos fatos não recolhi indícios mínimos da propalada inexistência de autonomia entre essas disposições constitucionais.

62. De início, com a devida deferência, não há como se extrair dela, ou mesmo da exposição de motivos a qual acompanhou a multicitada PEC nº 23, de 2021, elementos suficientes para afirmar que o advento do art. 100, §11, da parte dogmática, justificou-se precipuamente pelo objetivo de atenuar os efeitos fiscais, econômicos e sociais do novo regime dos precatórios federais do art. 107-A do ADCT. Isso ocorre por, no

mínimo, dois motivos.

63. *Primeiro*, a partir de uma leitura objetiva dessas normas constitucionais, verifico que os sentidos e as abrangências de ambas pouco se interseccionam. O §11 incide sobre todos os entes federados e a única distinção feita em relação à União refere-se à autoaplicabilidade da norma. Contudo, longe de revelar uma inconstitucionalidade, essa opção constituinte parece em tudo razoável, tendo em conta *(i)* existir um histórico de resistência por parte dos entes devedores em regulamentar a matéria; *(ii)* a constante alegação, no bojo de outros instrumentos financeiros, de esse tipo de norma não possuir eficácia plena, mas sim limitada, o que tem levado o Congresso Nacional formular expressões linguísticas cada vez mais incisivas; e, *(iii)* a dispensabilidade da lei ser determinada pelo Constituinte aos entes que se encontram inadimplentes no que toca ao regime normal de pagamento de precatórios preconizado no art. 100 da Constituição, a ponto de parcela da doutrina denominar essa situação como compensação “sanção”, com algumas variações (arts. 78, §2º, 97, §10, inc. II, e 105, §3º, todos do ADCT).

64. Por sua vez, o art. 107-A, do ADCT, é bastante claro em seus §§5º e 6º no sentido de que as despesas realizadas para fins de concretização do art. 100, §11, da Constituição, não sensibilizam os limites estabelecidos, seja no Teto de Gastos do art. 107 do ADCT, seja no parcelamento daquele artigo. Assim, demonstra-se pouco plausível concluir que essas disposições são indissociáveis.

65. ***Segundo, caso se busque adentrar no movediço terreno da mens legislatoris, com a devida vênia, não encontrei elementos que corroborassem as afirmações do defensor legis no tocante aos objetivos do governo federal ao apresentar a PEC.*** Juntamente à Mensagem presidencial nº 391, de 2021, uma leitura superficial da Exposição de Motivos nº 206, de 2021, da lavra do então Ministro da Economia, permite identificar que as citações as quais embasam as conclusões da manifestação da AGU referem-se todas ao art. 100, §9º, do texto constitucional. Ainda, observo que a proposição do governo federal para o §11 cingia-se a possibilitar a aquisição de participação acionária: de empresas estatais da União por meio de créditos de precatórios federais, além da hipótese já prevista de compra de imóveis públicos. Enfim, ao invés de permitir uma faculdade de escolha direta do cidadão credor de

requisitório a concorrer às hipóteses constantes nos incisos do §11, a ideia do Poder Executivo era empregar os recursos obtidos de operações como alienações de imóveis e de participações societárias em estatais, resultados líquidos de dividendos e da redução de gastos tributários para financiar um Fundo de Liquidação de Passivos da União, por sua vez voltado a permitir a antecipação de precatórios e requisitórios parcelados. Vejam-se:

“7. Considerado o reiterado compromisso da União em honrar todos os seus compromissos, **a Proposta de Emenda Constitucional também propõe a instituição do Fundo de Liquidação de Passivos da União, suas autarquias e fundações, com o objetivo de permitir a antecipação de precatórios e requisitórios parcelados em razão do disposto nos arts. 100, §20, da Constituição, e 101-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ora propostos, bem como o pagamento da dívida pública federal, por meio da utilização do patrimônio da União.**

8. Neste sentido, a proposta prevê como **possíveis fontes orçamentárias para a constituição do Fundo os recursos obtidos com alienação de imóveis da União, a alienação de participações societárias da União, parcela do resultado líquido de dividendos do conjunto de Estatais, e eventuais recursos decorrentes da redução de gastos tributários, nos termos do art. 4º da Emenda Constitucional 109, de 2021, entre outros.**

9. Uma vez que se trata, em grande medida, de recursos não recorrentes, oriundos da redução do tamanho do Estado ou de sua atuação mais eficiente, não há prejuízos para o novo regime fiscal ao excepcionalizar as restrições orçamentárias sobre o uso desses recursos, sobretudo quando o objetivo é a redução de passivos.

(...)

11. **O novo §9º do art. 100 da proposta, por sua vez, na tentativa de mitigar os efeitos financeiros do pagamento de requisições a devedores do próprio ente público estabelece, em procedimento a ser definido em lei própria, espécie de depósito em juízo do equivalente ao débito que o credor do precatório possui com a Fazenda Pública. Trata-se de dispositivo que visa corrigir o que apontado no âmbito da ADI 4425/DF, que declarou a inconstitucionalidade do atual § 9º.**

Parcela ou a totalidade do precatório, portanto, nos termos da lei, poderiam ser depositados à disposição do juiz exequente caso o credor do título possua débitos inscritos em dívida ativa, sem previsão de compensação de ofício, como anteriormente previsto.

12. Aprimora-se ainda o disposto no § 11, permitindo a utilização de precatórios, antes prevista para pagamento na compra de imóveis públicos, também como moeda de desestatização, para aquisição de participação acionário (sic) da União em empresas estatais.

(...)

21. Nada obstante a previsão do parcelamento daquela parcela reduzida de precatórios, com excessivo impacto fiscal, a criação do Fundo de Liquidação de Passivos da União, suas autarquias e fundações, reforça o caráter excepcional da medida, criando mecanismo que permita realizar o pagamento antecipado de precatórios e requisitórios parcelados em razão do disposto nos arts. 100, §20, da Constituição, e 101-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como da dívida pública federal, sem prejuízo ao funcionamento do estado e com respeito às âncoras fiscais” (grifos nossos).

66. Posto isso, a partir da ficha de tramitação da referida PEC, amplamente disponível no sítio institucional da Câmara dos Deputados, anoto que foi na *“Comissão Especial PEC 023-21 – Modifica Regime Precatórios da União”* que o Relator, o Deputado Hugo Motta, reconheceu no âmbito do *“Parecer do Relator n. 2 PEC 02321, pelo Deputado Hugo Motta (REPUBLIC/PB)”*, apresentado no dia 21/10/2021, a formatação da proposta original do Poder Executivo em seu relatório, bem como expôs no bojo do Substitutivo do Relator à Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, o desenho normativo que vem a compor a redação atual do art. 100, §11, da Constituição, embora não tenha explicitado em sua manifestação os acordos políticos que o ocasionaram:

“Em apertada síntese, a PEC faz as seguintes alterações ao Texto Constitucional:

a) Art. 100:

(...)

§ 9º dispõe sobre procedimento definido em lei própria de que o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa deverá, , (sic) ser depositado à conta do juízo

responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo.

§ 11 Permite a entrega de créditos em precatórios para aquisição de participação societária do respectivo ente federado;

(...)

O art. 2º da PEC faz as seguintes alterações ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

a) Art. 80-A. Acrescentado para criar o Fundo de Liquidação de Passivos da União, suas autarquias e fundações.

O § 2º estabelece que não se aplica ao Fundo de Liquidação de Passivos da União, de suas autarquias e fundações:

I) vedação à vinculação de receitas de impostos (art. 167, IV), no que tange ao inciso VI do artigo; e II) a observância de limitações legais relativas às vinculações de receitas ou à destinação de receitas de capital;

O § 3º define que as despesas custeadas com o fundo não se sujeitariam ao teto de gastos estabelecido no art. 107 do ADCT.

(...)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 23, DE 2021

Altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal, modifica os arts. 101 e 107 e acrescenta os arts. 107-A, 115, 116 e 117 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios e dá outras providências

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 100..... ..

..... ..

..

(...)

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, sendo autoaplicável para a União, a oferta de créditos líquidos e certos reconhecidos pelo ente ou por decisão judicial transitado em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente devedor, nos limites dos montantes que lhes são próprios, inclusive em transação resolutive de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente, disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federado; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federado, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo”.

67. De todo modo, importa observar que no âmbito dessa reunião deliberativa extraordinária, realizada em 21/10/2021, pela Comissão Especial, o Partido dos Trabalhadores apresentou o DTQ 7 (“*destaque para a votação em separado do § 11 do art. 100 da Constituição Federal na redação dada pelo art. 1º do Substitutivo apresentado à PEC 23/2021 (art. 161, I)*”). Assim, a despeito de concedida a votação nominal de ofício pelo Presidente, o órgão colegiado o rejeitou, decidindo por manter o texto do Relator, por 22 votos a 10. Por conseguinte, operou-se uma decisão informada, de iniciativa parlamentar, no curso do exercício do Poder Constituinte Reformador. Haja vista que não identifiquei uma violação direta e patente a qualquer dispositivo da ordem constitucional, essa alegação do AGU também não merece prosperar.

68. Por fim, cabe-nos enfrentar o argumento segundo o qual os impactos fiscais dessa compensação seriam inconstitucionais, por distorcer as estatísticas oficiais do governo federal, afetando a credibilidade das contas públicas, além de prejudicarem o planejamento orçamentário da União. De forma bastante singela, respeitosamente, compete a este Supremo Tribunal Federal guardar a Constituição da República de 1988, nos termos de seu art. 102, *caput*. Logo, **fogem completamente ao mister institucional desta Suprema Corte as preocupações relatadas pelo defensor legis, especialmente por não**

estarem vertidas em linguagem minimamente compreensível como da gramática da jurisdição constitucional.

69. Cumpre, ainda, perceber que a **engenharia constitucional brasileira é particularmente dotada de uma miríade de órgãos, previsto nesse altiplano normativo, dedicados justamente para o tratamento dessas questões macroeconômicas**. Cito como exemplos a Secretaria da Receita Federal (art. 37, inc. XXII, CRFB/88), o Tribunal de Contas da União (arts. 70 e 71, CRFB/88), os Ministros de Estado e seus auxiliares vinculados às pastas dedicadas ao tema (arts. 76, 87 e 88, CRFB/88), **exatamente** a Secretaria do Tesouro Nacional na condição de órgão central de contabilidade da União (art. 163-A, CRFB/88) e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (art. 166, §1º, CRFB/88).

70. Sendo assim, a meu sentir, sob pena de recairmos em um preocupante cenário de paternalismo judicial ou o que o Presidente do TCU, o Ministro Bruno Dantas, denominou de *“infantilização da administração pública”*⁷, revela-se de todo inadequado que este STF exerça uma espécie de competência atípica (que a ordem constitucional não lhe confere) com o objetivo de infirmar uma decisão do Poder Constituinte levada a efeito, diga-se de passagem, com a participação efetiva da Administração Pública Federal. Prova disso é que a principal voz no âmbito das audiências públicas realizadas na tramitação da PEC nº 21, de 2021, foi justamente o Secretário Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia. Por conseguinte, com o mais alto grau de deferência institucional, **compete à própria União tomar as medidas legislativas adequadas para o saneamento dos problemas apontados mediante as vias políticas e burocráticas que entender pertinentes**.

71. A título de ilustração, basta verificar que o que se passou em relação aos recursos adicionais ao regime especial de pagamento de precatórios. Prevista no art. 101, §4º, do ADCT, a partir da EC nº 99, de 2017, por essa sistemática excepcional, a União deveria disponibilizar linhas de crédito especial em favor dos demais entes, para o pagamento de requisitórios. Ocorre que, em estreito diálogo com o Congresso

7 DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, *passim*.

Nacional, o governo federal logrou revogar essa possibilidade por intermédio da EC nº 109, de 2021. Logo, segundo penso, **o caminho institucional mais adequado para promover as mudanças propugnadas pela AGU consiste em nova decisão informada e deliberada por parte do Poder Constituinte Reformador, e não pela via judicial, aberta em sede de controle abstrato, neste STF.**

72. Ainda, é praticamente ocioso destacar que tenho me manifestado iterativamente dessa forma perante o Tribunal em inúmeras ocasiões e processos, como se depreende, *inter alia*, em decisão interlocutória tomada, em 10/10/2022, no bojo da ADI nº 7.164/DF:

“13. Do mesmo modo, **não compete a este Tribunal prover resposta jurisdicional aos questionamentos ventilados na Nota Técnica SEI nº 43.668/2022/ME**, da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, até pelo fato de não ter sido ela anexada, a despeito de assim constar na petição ora apreciada. De antemão, urge apenas garantir que não há, a meu sentir, “mistura” ou “mesclagem” de elementos distintos, “confusão” entre institutos ou “contradição” nos termos em que exarada decisão interlocutória, quiçá exista divergência interpretativa sobre normas jurídicas com vigência recente e caráter emergencial, a ser enfrentada em azo futuro e adequado pelo Plenário desta Corte. Nessa seara, a despeito da inegável conotação técnica do presente debate federativo e fiscal, o que reclama conhecimentos econômicos, contábeis e orçamentários, pode-se ter em mente as lições de Piero Calamandrei no sentido de que o aforisma *iura novit curia* não representa apenas uma norma processual, segundo a qual o magistrado deve officiosamente reconhecer a norma aplicável aos fatos litigiosos, independentemente de sugestão das partes, mas é também regramento de conduta entre os sujeitos processuais perante o Pretório (CALAMANDREI, Piero. Eles, os juízes, vistos por nós, os advogados. Trad. Ary dos Santos. Lisboa: Clássica, s/d, p. 39). No âmbito do julgamento da ADI nº 7.058-MC/DF, de minha relatoria, Red. Do Acórdão Ministro Nunes Marques, Tribunal, Pleno, j. 03/03/2022, p. 26/05/2022, o eminente Ministro Gilmar Mendes advertiu contra a equivocada premissa de aplicar-se tese de supremacia judicial à orçamentação, “a menos que se partisse do pressuposto de que apenas o Supremo Tribunal Federal entende de processo orçamentário, e não os

demais Poderes”. Sendo isso correto, parece-me lógico que o inverso também o seja, portanto, **não é somente um órgão do Ministério da Economia que detém a última palavra sobre o regime constitucional da atividade financeira do Estado, principalmente em reformas formais da Constituição da República, como se passou na EC nº 123, de 2022.**

14. Enfim, salvo hipóteses notáveis de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, tenho defendido no curso de minha judicatura que também **não é próprio a uma Corte Constitucional avaliar a conveniência e a oportunidade de adaptações ou aperfeiçoamentos de atos infralegais** produzidos por Ministros de Estado no exercício regular de suas competências jurídicas, previstas no art. 87, parágrafo único, inc. II, da Constituição da República. Por isso, expresse dificuldade quanto à aferição dos pressupostos de admissibilidade em matéria de impugnação por partidos políticos de decretos, portarias e demais atos administrativos no âmbito de arguições de descumprimento de preceito fundamental” (grifos no original).

73. Em suma, não vejo qualquer razão ou esfera competencial que autorize a este Supremo Tribunal Federal adentrar em temas, como, por exemplo, eventual distorção das estatísticas fiscais. Na esteira de Fábio Giambiagi e Ana Além, é patente observar o caleidoscópio de órgãos que no Brasil cuida do assunto:

“Na maioria dos países do mundo, há pelo menos duas instituições que divulgam as estatísticas acerca da situação fiscal. Uma delas é o órgão encarregado de elaborar as Contas Nacionais (CN), as quais, sendo um retrato da situação global da contabilidade do país, costumam incluir uma série de tabelas referentes, especificamente, ao universo do governo. A outra é responsável pelas estatísticas mais corriqueiras sobre o desempenho das contas do setor público, mês a mês, o que cabe, em geral, ao ministério da economia do país ou ao seu Banco Central (BC).

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é encarregado da apuração das CN e, nesse sentido, foi durante muitos anos uma fonte importante de informação para a avaliação da nossa política fiscal. Entretanto, seus dados foram deixando, paulatinamente, de ser uma referência no debate sobre o tema, por três motivos. Primeiro, devido a uma

série de discrepâncias entre a tendência dos dados fiscais das CN e os do BC.

(...)

O resultado fiscal por excelência – ou seja, o que todos os analistas interpretam como sendo o resultado fiscal – é apurado pelo BC e corresponde às denominadas ‘*necessidades de financiamento do setor público*’ (NFSP), versão em português de ‘*public sector borrowing requirements*’ (PSBR) (...) as NFSP representam apenas o resultado da diferença entre despesas e receitas, sem que o dado divulgado pelo BC permita saber o que está causando o desequilíbrio entre essas variáveis. Para isso, é necessário se valer de estatísticas específicas apuradas por outros órgãos. Nesse sentido, as informações primárias são da Secretaria da Receita Federal (SRF), que apura a receita do governo federal; da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que consolida os dados da receita e da execução da despesa do Tesouro Nacional; e do INSS, que tem o levantamento das receitas e despesas referentes à previdência social da responsabilidade desse mesmo órgão”⁸.

74. Em resumo, **ainda que conhecida e apreciada a constitucionalidade do art. 100, §11, da Constituição –repise-se, o que não pedido pelos legitimados ativos–, nenhum argumento –posto justamente por quem tinha o dever de defender a validade do dispositivo – tem aptidão para modificar conclusão no sentido da sua constitucionalidade.** Desse modo, rogo as mais respeitadas vênias, para **divergir, nesse singelo tópico, ao voto do Ministro Luiz Fux, julgando improcedente esse “pleito”.**

IV. Nova redação do art. 101, §5º, do ADCT – inconstitucionalidade material da limitação dos empréstimos de unidade federada aderente ao regime especial de pagamento de precatórios somente ao adimplemento de acordos diretos entre os credores

75. Na petição inicial desta ação, consta argumento em prol da declaração de inconstitucionalidade do art. 101, §5º, do ADCT, o qual deve ser cotejado com o §2º, inc. III, do mesmo artigo. Reproduzo ambos

8 GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 48-49, grifos nossos.

aqui:

“Art. 101. (*omissis*)

§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:

(...)

III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do caput do art. 167 da Constituição Federal;

(...)

§ 5º Os empréstimos de que trata o inciso III do § 2º deste artigo poderão ser destinados, por meio de ato do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores, na forma do disposto no inciso III do § 8º do art. 97 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

76. De acordo com o requerente, a norma constante no §2º “*confere um beneplácito de frouxidão ao endividamento público que tenha o desiderato de adimplir as despesas com precatórios. É que o dispositivo em questão dispensa o ente público do cumprimento de ‘quaisquer limites de endividamento’, previstos em lei ou na Constituição*”. Assim, a leitura conjunta dessa norma com o §5º “*burla aos ditames clássicos que originaram o sistema de precatórios, previsto na redação original da CF/88, e ao próprio princípio da isonomia*”. Além disso, o controle pretendido atinente ao ritmo de pagamento dos precatórios arrosta o mandamento constitucional de adimplemento dessas requisições judiciais de acordo com a ordem cronológica do advento dos créditos e o princípio da impessoalidade.

77. Por sua vez, o e. Ministro Luiz Fux acolheu o mencionado argumento, **concluindo pela inconstitucionalidade da previsão**. Isso porque considerou que “*ao privilegiar determinada modalidade de quitação de dívida, o art. 101, § 5º, do ADCT prejudica todas as outras opções, inclusive aquela que ontologicamente decorre do regime de precatórios que é o pagamento em dinheiro na ordem de antiguidade da dívida e respeitadas as preferências*

constitucionais”.

78. Por brevidade, **limito-me a acompanhar o i. Relator, no que toca à declaração de inconstitucionalidade do art. 101, §5º, do ADCT, uma vez que comungo de sua razão de decidir.**

79. Em singelo complemento, conforme visto desde a moratória originária ao texto primevo da Constituição de 1988, **é tradição do Poder Constituinte dispensar o cumprimento dos limites de endividamento quando a operação de crédito destina-se a garantir o erário dos recursos necessários ao funcionamento da forma especial de pagamento dos requisitórios.** Veja-se, por exemplo, o que positivado no art. 33, parágrafo único, *in fine*, do ADCT: *“poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento”* (grifos nossos). Por evidente, essa flexibilização tem razão de ser, como explica Diogo Agottani em obra especializada sobre o tema:

“Conforme adrede analisado, os precatórios não são abrangidos pelo conceito estrito de dívida pública, apenas passando a integrar seus índices por ocasião do art. 30, §7º da LRF, que determinou a inclusão dos precatórios posteriores a 05 de maio de 2000, vencidos e não pagos, na dívida consolidada do devedor.

(...)

Resta evidente, destarte, que a dívida dos Estados e do Distrito Federal com precatórios se faz bastante relevante na composição do endividamento total desses entes. **Trata-se, no entanto, de dívida bastante peculiar, tanto que não incluída em grande parte dos conceitos e dos indicadores da dívida pública, sendo não só a sua origem distinta dessa, mas também, em grande medida, as suas justificativas e as consequências do seu inadimplemento (...)**

Caso os valores não sejam pagos no exercício financeiro do orçamento em que foram incluídos, passarão a integrar a dívida consolidada da entidade, por expressa disposição do §7º do art. 30 da LRF, **submetendo-se aos limites fixados pelo Senado Federal para essa dívida (duas vezes a RCL do ente para Estados e Distrito Federal, uma vez e meia para Municípios, vide art. 3º da Resolução nº 40/2001).** A disposição em questão,

todavia, é válida apenas para precatórios expedidos após a vigência de referida lei, 05 de maio de 2000, motivo pelo qual os entes discriminam os débitos anteriores e posteriores a essa data”⁹.

80. Portanto, a inconstitucionalidade não está nesse ponto. No entanto, **ao instituir condicionamento adicional, cingindo essa hipótese de obtenção de recursos adicionais para o regime especial de pagamento apenas aos acordos diretos com o credor da Fazenda Pública, o qual pressupõe deságio de 40%, o art. 101, §5º, do ADCT, incluído pela EC nº 113, de 2021, mostra-se nitidamente inconstitucional.** Isso porque, tratando-se de rendas adicionais aos recursos orçamentários próprios da unidade federada inserida no regime especial, **não vislumbro qualquer motivação idônea sob a perspectiva constitucional para referida opção, em prejuízo de todas as demais.** Com efeito, nos termos do art. 60, §4º, inc. IV, da Constituição, ocorre nessa hipótese patente violação ao princípio da igualdade em sua acepção formal. Dessa maneira, a conclusão inexorável é àquela apresentada pelo e. Ministro Luiz Fux.

81. Assim, nesse ponto, **julgo procedente o pedido, com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade do art. 101, §5º, do ADCT.**

V. Art. 3º da EC nº 113, de 2021 – art. 5º, inc. XXII, da Constituição - impugnação do emprego da taxa SELIC para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora do crédito de precatório

82. Neste ponto, resta saber se ofende o direito fundamental de propriedade o emprego da SELIC na condição de índice de correção monetária dos precatórios. Na visão do partido requerente, essa seria constitucionalmente inidônea por três razões. A primeira consiste no fato de a SELIC ser arbitrada “*de forma discricionária*” pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, o que representa fixação *ex ante* de um fenômeno *ex post*, em conformidade ao que compreendido pelo STF

9 AGOTTANI, Diogo Zelak. *Dívida pública e precatórios: a evolução do débito e os regimes especiais de pagamento*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p. 35, 38 e 69, grifos nossos.

nas ADIs nº 4.357/DF e 4.425/DF no que diz respeito à Taxa Referencial (TR). A segunda seria a impossibilidade de recomposição das perdas inflacionárias, bem como, no tangente aos créditos tributários, os juros moratórios seriam discrepantes entre os percebidos pelo cidadão credor de precatório e pela Fazenda Pública na atividade de arrecadação de receitas. A terceira corresponde a suposta violação ao princípio federativo, porque a SELIC é um índice federal, e não nacional. Sendo assim, consistiria em um indicador político da União no exercício de sua política monetária.

83. **Penso não haver razão nesses argumentos. Quanto aos dois primeiros, limito-me a afirmá-los superados pela jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Federal.** No âmbito do Tema nº 214 do ementário da repercussão geral, cujo paradigma é o RE nº 582.461/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 18/05/2011, p. 18/08/2011, o qual versou, dentre outras questões, acerca da constitucionalidade do *“emprego da taxa SELIC para fins tributários”*, esta Suprema Corte assentou a seguinte tese: *“é legítima a utilização, por lei, da taxa SELIC como índice de atualização de débitos tributários”*. No caso dos autos, não há dúvidas que a espécie legislativa emenda constitucional satisfaz os requisitos extraídos da orientação jurisprudencial em tela.

84. No que se refere ao último argumento, a EC nº 113, de 2021, dirige-se à reforma da Constituição da República Federativa do Brasil, **não se limitando essa a uma ordem fundamental da União.** Nesse sentido, por coerência, também seria por essa razão inconstitucional o art. 101, *caput*, do ADCT, quando, no âmbito do regime especial de pagamento dos precatórios vencidos e pendentes, determina a atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), o qual parece ser a taxa mais adequada na visão do requerente. No entanto, o IPCA-E é medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por sua vez também vinculado à União. Ademais, em relação ao Bacen, este STF recentemente o reconheceu como árbitro neutro do Sistema Financeiro Nacional, cuidando-se de instituição de Estado, e não de governo, em consonância ao que se depreende do julgamento da ADI nº 6.696/DF, Red. p/ Ac. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 26/08/2021, p. 13/12/2021.

85. Noutro giro, a meu ver, **revela-se quase despiciendo ratificar**

explicitamente a correção jurídica da argumentação levada a efeito pelo i. Relator, o Ministro Luiz Fux, quando julgou improcedente o pedido pertinente ao art. 3º da EC nº 113, de 2021. Sua Excelência assim se posicionou:

“Não parece haja mácula na utilização da taxa SELIC na hipótese em exame.

(...)

Noutro tanto, tenho que a alegada dissonância entre os índices de inflação e o valor percentual da taxa SELIC não corresponde exatamente à realidade. Inobstante a SELIC seja efetivamente fixada pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, fato é que suas bases estão diretamente relacionadas aos pilares econômicos do país. Acrescente-se que a partir da Lei Complementar 179/2021, a autonomia técnica do Banco Central do Brasil é um fator que afasta o argumento de que o índice seria estabelecido de maneira totalmente potestativa pela Fazenda. A lei impõe como objetivo fundamental à autoridade monetária assegurar a estabilidade de preços (art. 1º da LC 179/21). Dessarte, há elementos outros que não a mera vontade política para a fixação dos patamares da SELIC.

Ademais, a correlação entre a taxa de juros da economia e a inflação é extremamente próxima. Basta ver que um dos indicadores para que o índice se mova para mais ou para menos é justamente a projeção da inflação para os períodos subsequentes. Não há desproporcionalidade entre uma grandeza e outra como argumentam as entidades autoras, mas sim, relação direta e imediata.

(...)

À evidência, as condições macroeconômicas é que definirão a vantajosidade ou não do índice, como sói acontecer nesta matéria.

Dessa forma, considerando os elementos de praticabilidade que justificam a unificação dos índices de atualização dos precatórios, bem como o fato de a taxa SELIC representar um indicador possível para a atualização de débitos judiciais, conforme já reconheceu esta Corte, são improcedentes as alegações tecidas em face do disposto no art. 3º da EC 113/21”.

julgando improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da EC nº 113, de 2021.

V. Art. 4º, §4º, da EC nº 113, de 2021 – arts. 1º e 60, §4º, inc. III, da Constituição – abertura de crédito extraordinário, independentemente da observância dos requisitos exigidos no §3º do art. 167 da Constituição Federal, para incrementar limite individualizado de gastos do art. 107 do ADCT no exercício de 2021

87. Na argumentação da agremiação política, ao prever a dispensabilidade da observância dos requisitos do art. 167, §3º, da Constituição da República, para fins de abertura de crédito extraordinário, o art. 4º, §4º, da EC nº 113, de 2021, teria inventado “*um tertium genus de crédito extraordinário, desvinculados dos requisitos constitucionais ínsitos a tal modalidade de crédito adicional*”. Dessa forma, o último comando normativo teria violado o princípio republicano, porque, pelos atributos constitucionais dos créditos extraordinários, aquele terminaria por conceder “*uma ‘carta branca’ ao Chefe do Poder Executivo na abertura de créditos adicionais, para elevar os limites de execução de determinadas despesas públicas independentemente de autorização legislativa ou de indicação das fontes de recursos*”.

88. **Não há o que acolher.** Este Supremo Tribunal Federal já se dedicou em algumas oportunidades a delinear a arquitetura constitucional dos créditos extraordinários. O *leading case* nessa matéria, sem dúvidas, consiste na ADI nº 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14/05/2008, p. 22/08/2008. Justamente em razão desse controle judicial de forma abstrata e de semelhante fiscalização por parte do controle externo (Poder Legislativo da União e TCU), ao longo da legislatura passada, notadamente nos esforços governamentais de combate dos efeitos econômicos e sociais da Covid-19, notou-se um padrão adotado pelo Constituinte Derivado no sentido de flexibilizar os requisitos exigidos pela ordem constitucional à abertura de créditos extraordinários. Talvez mencionada prática seja fruto de preciosismo ou de infundado receio do gestor público de qualquer responsabilização pelos atos na elaboração e na execução orçamentárias, haja vista o que posteriormente assentado pelo e. Ministro Gilmar Mendes na MI nº 7.300, de sua relatoria, j. 18/12/2022, p. 09/01/2023, no que toca à imprevisibilidade e à urgência de garantir-se a continuidade de medidas

relacionadas à implementação do direito fundamental previsto na Lei nº 10.835, de 2004, e no parágrafo único do art. 6º da Constituição.

89. De todo modo, **não visualizo como a prática parlamentar terminaria por ofender os princípios republicano e da separação dos poderes.** Ilustrativamente, vejam-se o que disposto no art. 4º, *caput*, da EC nº 106, de 2020, vulgarmente conhecida como Orçamento de Guerra: *“será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal”*. Na mesma linha, cito o art. 120, parágrafo único, inc. II, do ADCT, incluído pela EC nº 123, de 2022, que assim prevê:

“Art. 120. Fica reconhecido, no ano de 2022, o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes.

Parágrafo único. Para enfrentamento ou mitigação dos impactos decorrentes do estado de emergência reconhecido, **as medidas implementadas, até os limites de despesas previstos em uma única e exclusiva norma constitucional observarão o seguinte:**

I - quanto às despesas:

a) serão atendidas por meio de crédito extraordinário;

b) não serão consideradas para fins de apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, e do limite estabelecido para as despesas primárias, conforme disposto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

c) ficarão ressalvadas do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal;

II - a abertura do crédito extraordinário para seu atendimento dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal;
e

III - a dispensa das limitações legais, inclusive quanto à necessidade de compensação:

a) à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa; e

b) à renúncia de receita que possa ocorrer" (grifos nossos).

90. Sendo assim, firme nas razões acima apresentadas, **julgo improcedente o pleito atinente à declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, §4º, da EC nº 113, de 2021.**

VI. Art. 5º da EC nº 113, de 2021 – art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição – inconstitucionalidade da aplicação imediata do novo regime de precatórios federais

91. Na visão do PDT, o texto autônomo vertido no art. 5º da EC nº 113, de 2021, padece de inconstitucionalidade, haja vista que *“previu-se, portanto, uma aplicação imediata do novo regime constitucional de precatórios, em verdadeira ‘retroação maligna’ a créditos de particulares constituídos muito antes da promulgação da Emenda”* (e-doc. 1, p. 29). Com efeito, a disposição tenderia a abolir direitos e garantias individuais, especialmente a proteção ao direito adquirido e à coisa julgada, além de atentar contra a independência do Poder Judiciário e, por consequência, a separação dos poderes.

92. Na qualidade de Relator, o e. Ministro Luiz Fux rebateu categoricamente essas alegações. Após explanar os momentos para a cobrança da condenação judicial, concluiu o seguinte:

“Diante destes pressupostos subsume-se que a possibilidade de a nova legislação captar requisitórios já expedidos não encerra violação à irretroatividade. Muito ao contrário, a aplicação da novel legislação dá-se após o encerramento da fase judicial do procedimento e antes do início da fase administrativa. Ou seja, aplica-se após o encerramento das discussões relativas à condenação judicial do Poder Público e antes de finalizados os trâmites administrativos para a inclusão do crédito no orçamento.

Dessarte, não se vislumbram efeitos para o passado das disposições. As Emendas aprovadas em 2021 estabeleceram a produção de efeitos para o exercício seguinte, qual seja, 2022, somente para aqueles casos em que a fase judicial para pagamento do precatório já se encontrava encerrada mas que ainda não tiveram a fase administrativa concluída. Não há inconstitucionalidade”.

93. Estou de pleno acordo com a posição externada por Sua

Excelência. Assim, **limito-me a acompanhá-lo, julgando improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da EC nº 113, de 2021.**

VII. Art. 115 do ADCT – art. 60, §4º, inc. I, da Constituição – inconstitucionalidade do parcelamento das contribuições previdenciárias e demais débitos de municípios dotado de contrapartidas

94. O requerente acredita ser inconstitucional o art. 115 do ADCT, que se encontra assim redigido:

“Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de outubro de 2021, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, mediante autorização em lei municipal específica, desde que comprovem ter alterado a legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente:

I - adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos incisos I e III do § 1º e nos §§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da Constituição Federal, regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;

II - adequação do rol de benefícios ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019;

III - adequação da alíquota de contribuição devida pelos servidores, nos termos do § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; e

IV - instituição do regime de previdência complementar e adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social, nos termos do § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

Parágrafo único. Ato do Ministério do Trabalho e Previdência, no âmbito de suas competências, definirá os

critérios para o parcelamento previsto neste artigo, inclusive quanto ao cumprimento do disposto nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo, bem como disponibilizará as informações aos Municípios sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos” (grifos nossos).

95. Na petição inicial, após tecer amplo esforço argumentativo ao redor do condomínio legislativo brasileiro e suas repercussões ao federalismo, partindo-se, ainda, da experiência norte-americana, alude-se que *“o art. 115 do ADCT autoriza o parcelamento dos débitos dos Municípios com seus respectivos regimes próprios de previdência social, usurpando competência que, originalmente, é de cada ente federativo – especificamente, de cada Poder Legislativo Mirim, a quem incumbe precipuamente avaliar a viabilidade e a pertinência (...) de tal ‘moratória’”*. Além disso, teceu-se consideração no sentido de que *“o art. 115 do ADCT submete tal moratória à regulamentação do Ministério do Trabalho e Previdência, órgão do Poder Executivo da União, em mais um flagrante acinte às competências ínsitas de cada Município”* (e-doc. 1, p. 35-36).

96. **Sem razão o requerente.** Novamente, busca-se sobrepor a emenda constitucional a um mero exercício de competência legiferante da União, o que, como já visto, demonstra-se equivocado. De plano, constato que o próprio art. 195, §11, da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019, admite regularmente a moratória e o parcelamento, desde que não se ultrapasse o prazo de 60 meses. Nesse sentido, a disposição ora atacada justifica-se em razão da necessidade de flexibilizar referido parâmetro temporal, tendo em conta que essa prevalece sobre a regra geral, à luz dos critérios de superação de antinomias. No caso, tem-se a aplicação do parâmetro da especialidade, nos termos do art. 2º, §2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942).

97. Ainda, cumpre observar que desde a redação originária do texto constitucional de 1988, o Poder Constituinte valeu-se de parcelamentos e de moratórias para equacionar os passivos relativos às contribuições previdenciárias, como se vê no art. 57 do ADCT. Nessa seara, percebe-se que também essa instância decisória se vale sistematicamente de

condicionantes com o fito de aperfeiçoar a governança previdenciária dos entes federados então beneficiados.

98. Por fim, causa certa estranheza que a grei tenha se limitado a impugnar o art. 115 do ADCT, quando o dispositivo seguinte preconiza o parcelamento de contribuições previdenciárias das municipalidades, por idêntico prazo, junto ao Regime Geral de Previdência Social, sob a gestão do INSS. Logo, há dificuldade em distinguir o critério adotado para apontar um deles como inconstitucional, mas não o outro.

99. Igualmente, com a devida vênia, **a mim me parece que o parágrafo único do artigo ora hostilizado em nada limita a autonomia constitucional das urbes**. Veja-se que o ato do Ministério do Trabalho e Previdência é jungido ao seu espectro de competência, ao passo que, *de um lado*, se reserva a disciplinar o procedimento de adesão ao parcelamento e, *de outro*, em nome da transparência e da lealdade federativa, é imputado a esse órgão ministerial o dever de disponibilização de informações aos municípios. Também nesse ponto, urge notar que o art. 116, §5º, apresenta comando em sentido verossimilhante, com a diferença de seus destinatários, que são a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

100. Por tudo isso, **julgo improcedente o requerimento no sentido da declaração de inconstitucionalidade do art. 115 do ADCT**. Do contrário, teríamos um raro caso de invalidade de uma disposição constitucional, que é favorável a quem a tutela jurisdicional busca proteger, em nome da autonomia desse ente.

VIII. Dispositivo

101. Em balanço conclusivo, convém registrar que **acompanho em grande extensão** o voto proferido pelo e. Ministro Relator, **limitando-me a divergir** na declaração de inconstitucionalidade do art. 100, §§9º e 11, da Constituição da República de 1988.

102. Ante o exposto, **conheço integralmente desta ação direta de inconstitucional, de nº 7.047, e julgo-a parcialmente procedente, com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade unicamente do art. 101,**

§5º, do ADCT.

É como voto, Senhor Presidente, eminentes pares.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA