

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 7.064/DF ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, pela Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais - CSPM, pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado - CONACATE e pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis - COBRAPOL, tendo por objeto as Emendas Constitucionais nº 113, de 2021, e 114, de 2021, bem como o artigo 107, *caput* e inc. I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

2. Nas razões da petição inicial, os requerentes sustentaram a existência de vícios formais e materiais nas EC nº 113, de 2021, EC nº 114, de 2021, bem como a impossibilidade de os dispêndios com precatórios federais ser inserido na base do Novo Regime Fiscal da União, instituído pela EC nº 95, de 2016. 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:

“h) no mérito, o julgamento de total procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para fins de:

h.1) conferir interpretação conforme, sem redução de texto, a fim de excluir o conteúdo do art. 100 da Constituição Federal dos limites estabelecidos pelo art. 107, *caput* e inciso I,

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

h.2) declarar a inconstitucionalidade *in totum* da Emenda Constitucional n. 113, de 08 de dezembro de 2021, e a Emenda Constitucional n. 114, de 16 de dezembro de 2021;

h.3) sucessivamente, declarar a inconstitucionalidade do § 9º do art. 100 da CRFB, do § 5º do art. 101 do ADCT, do art. 107-A do ADCT, dos arts. 3º e 5º da EC n. 113/2021 e do art. 8º da EC n. 114/2021;" (e-doc. 1, p. 58-59).

4. Em seguida, a título de aditamento à exordial, solicitaram acréscimos às redações dos pedidos cautelares e finais, de modo que a inserir no objeto o art. 1º da EC nº 114, de 2021, no que conferiu nova redação ao art. 100, §5º, da Constituição, e o art. 6º da EC nº 114, de 2021 (e-doc. 20).

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

Passo a votar.

6. 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.**

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

8. No âmbito das questões preliminares, comungo do entendimento do e. Ministro Luiz Fux quanto à caracterização da legitimidade ativa no caso dos autos e aos demais requisitos dos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.868, de

1999.

9. Porém, com a devida vênia, entendo que é inviável conhecer-se na íntegra da presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista que os requerentes impugnaram o art. 107, *caput* e inc. I, do ADCT, incluído pela EC nº 95, de 2016, o qual possuía a seguinte redação:

“Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo; (...)”

10. Conforme longa argumentação, o intento dos requerentes era exatamente retirar do mecanismo financeiro conhecido como Teto de Gastos as despesas realizadas com precatórios. Argumentava-se, portanto, que referidos dispêndios não poderiam se caracterizar como despesa primária, haja vista que não eram limitados e ostentavam um regime diferenciado.

11. De todo modo, ocorre que o art. 9º da EC nº 126, de 2022, trouxe o comando normativo que segue: *“Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional”*. Por sua vez, como todos saberão, a mencionada lei complementar é a de nº 200, a qual adveio em 30 de agosto de 2023 e encontra-se citada tanto no voto quanto na ementa do e. Ministro Luix Fux.

12. Posto esse quadro, respeitosamente, na esteira de remansosa orientação jurisprudencial deste STF, **houve perda superveniente do objeto, no ponto, pois esse restou revogado**. Sendo assim, conforme já apontado noutras oportunidades pelo preclaro Relator, com o didatismo que lhe é particular, *“a jurisprudência desta Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade quando da revogação*

superveniente do ato normativo impugnado ou do exaurimento de sua eficácia” (ementa da ADI nº 3.994/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 23/08/2019, p. 09/09/2019).

13. Em suma, **conheço, em parte, da presente ação direta de inconstitucionalidade**, porquanto é notória a perda parcial de objeto, em decorrência da posterior revogação expressa do art. 107, inc. I, do ADCT, incluído pela EC nº 95, de 2016.

14. 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

15. 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.

16. 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”.

17. 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).

18. 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”*.

19. 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).

20. 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.

21. **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).

22. 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.**

23. 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 Corrêa, Tribunal Pleno, j. 08/05/1996, p. 06/06/1997, assim ementado:

“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 APRECIÇÃO 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).

24. 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

25. 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.

26. 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.

27. **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, ressalvando-se as compensações já efetuadas com base neles.**

28. 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

29. 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

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.

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 preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos”.

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

31. 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.

32. 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 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

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.

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.

33. 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.

(...)

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.

Diante da proclamação de inconstitucionalidade pelo STF, 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.

34. 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.**

35. *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

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

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.

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

37. 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

38. 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.

39. **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, ressaltando-se as compensações que já tenham sido efetivadas com base nos §§ 9º e 11 do art. 100 da Constituição Federal”.

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

41. 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 CFOAB e outros (ADI nº 7.064), e tampouco o o PDT (ADI 7.047), formularam pedido de declaração de inconstitucionalidade do dispositivo em questão. Igualmente, isso não se extrai do relatório do e. Ministro Luiz Fux.

42. 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).

43. 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”.**

44. 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”.

45. 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”.

46. No presente caso, 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 autor**, dado que esse se limitou a questionar a EC nº 113, de 2021, como já visto.

47. 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.

48. *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.

49. *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”.

50. 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”.*

51. 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.

52. Fixadas essas balizas argumentativas, **peço vênha 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.

53. **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.

54. 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.”

55. 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.

56. 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).

57. 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 62/2009⁵.

58. 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

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.

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 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).

59. 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 regrada 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.

60. 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

⁶ SANTOS, Bruno Maciel dos. *A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 99-100.

nossos).

61. 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 vigor 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 *caput* deste artigo” (grifos nossos).

62. 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).

63. 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.

64. 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.

65. **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, vênia 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.

66. 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.

67. *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).

68. 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.

69. **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).

70. 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:

100..... “Art.
.....
..

(...)

§ 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 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 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”.

71. 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.

72. 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.**

73. 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).

74. 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

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

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.**

75. 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 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.**

76. 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 oficiosamente 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,

expresso 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).

77. 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.

78. 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

79. Na petição inicial desta ação, consta argumento em prol da declaração de inconstitucionalidade do art. 101, §5º, do ADCT, o qual

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.

deve ser cotejado com o §2º, inc. III, do mesmo artigo. Reproduzo ambos 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”.

80. 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.**

81. 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 guarnecer 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 abarcados 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.

82. 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.

83. 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

84. Neste ponto, resta saber se ofende o direito fundamental de propriedade o emprego da SELIC na condição de índice de correção monetária dos precatórios.

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.

85. **Penso não haver razão no pleito do autor.** 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.

86. Por sua vez, 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.

87. 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”.

88. Diante dessas razões, secundo entendimento do Ministro Relator, **julgando improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da EC nº 113, de 2021.**

VI. Art. 2º da EC nº 114, de 2021, que incluiu o art. 107-A no ADCT – instituição de subteto anual para pagamento de precatórios federais

89. Os requerentes perfectibilizaram robusto questionamento, em tese, do art. 107-A do ADCT, incluído pelo art. 2º da EC nº 114, de 2021, que instituiu um subteto anual para o pagamento de precatórios federais, segundo a lógica do Novo Regime Fiscal da União. Dito de forma direta, encontra-se previsto que até o exercício financeiro de 2026, o crescimento do dispêndio de recursos da União com requisições judiciais fruto de condenações pecuniárias em face da Fazenda Nacional demonstra-se constricto ao fenômeno inflacionário, medido pelo IPCA, e tendo como referencial o montante alocado no ano de 2016. Eis o inteiro teor do dispositivo ora questionado:

“Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma:

I – no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da

diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal;

II – no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o exercício de 2023; e

III – nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o mesmo exercício.

§ 1º O limite para o pagamento de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no caput deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento.

§ 2º Os precatórios que não forem pagos em razão do previsto neste artigo terão prioridade para pagamento em exercícios seguintes, observada a ordem cronológica e o disposto no § 8º deste artigo. § 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido pago em razão do disposto neste artigo, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito.

§ 4º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o

cumprimento deste artigo.

§ 5º Não se incluem no limite estabelecido neste artigo as despesas para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo, bem como a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício.

§ 6º Não se incluem nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o previsto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo.

§ 7º Na situação prevista no § 3º deste artigo, para os precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022, os valores necessários à sua quitação serão providenciados pela abertura de créditos adicionais durante o exercício de 2022.

§ 8º Os pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal serão realizados na seguinte ordem:

I – obrigações definidas em lei como de pequeno valor, previstas no § 3º do art. 100 da Constituição Federal;

II – precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor;

III – demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor;

IV – demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no inciso III deste parágrafo;

V – demais precatórios”.

90. Nesse tópico, o insigne Ministro Luiz Fux considerou que a decisão do Poder Constituinte Reformador mostrou-se legítima em 2022, diante de uma ponderação de interesses mediada por um cenário crítico no que toca à economia nacional e ao cenário de promoção de direitos fundamentais pertinentes à assistência social. Porém, de 2023 em diante, deixou de sê-lo.

91. No que diz respeito à exequibilidade do presente julgamento definitivo de mérito, caso prevalecente seu voto, Sua Excelência sustentou que não seria a hipótese de reclassificar os gastos com precatório como despesa financeira, ou mesmo que fosse apenas os juros. Em sua visão, isso desbordaria da competência institucional deste STF.

92. Porém, noutro giro, o Ministro Relator defendeu que a jurisdição constitucional tem compromisso em tornar suas determinações exequíveis. Assim, afastou as limitações orçamentárias e fiscais do Regime Fiscal Sustentável e autorizou o Poder Executivo a abrir créditos extraordinários com a finalidade de dar execução às determinações de seu voto.

93. Após detido exame da matéria, **rogo compreensão para externar que não me encontro convencido dos mencionados argumentos**, à luz de posicionamentos prévios deste Supremo Tribunal Federal que se revelam padrões decisórios. Respeitosamente, aqui apresento aos eminentes pares o temor de produzirmos, sem maior fundamentação empírica ou normativa, uma *“jurisprudência de crise”* no contexto do pós-pandemia, abrindo um precedente, no mínimo, perigoso sob as luzes do princípio republicano.

94. Em um instigante esforço argumentativo, o Ministro Luiz Fux fundamentou sua posição nas limitações inerentes à Justiça

Constitucional, que não estaria capacitada a tornar determinadas decisões em um estado de crise. Logo, a Corte deveria prestar deferência à opção do Poder Constituinte Reformador em excepcionar o regime constitucional dos precatórios, existente desde 1934, especificamente no exercício de 2022. No entanto, perante modificações conjunturais do último ano para 2023, o Relator reputa que a decisão de matiz fundamental deixaria de ter razão de ser.

95. *Data venia*, minha dificuldade em sufragar esse entendimento já foi muito melhor descrita em assentadas anteriores neste Plenário. Na controvertida apreciação da constitucionalidade do art. 23, §§1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se colocou na ADI nº 2.238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 24/06/2020, p. 15/09/2020, Sua Excelência, o Relator, restou vencido no ponto a partir de divergência inaugurada pelo i. Ministro Edson Fachin, para quem o Juiz Constitucional tem uma vocação muito própria diante do que considera retrocessos em cenários de recessão econômica:

“Decerto, diante de desafiante quadro de recessão econômica nacional e de sistêmico desajuste das contas estaduais e municipais, notadamente no que tange à folha de salários, **reconheço um pleito legítimo por parte dos Chefes do Poderes Executivos dos diversos entes federativos em ganhar espaço fiscal para a efetivação de investimentos e cumprimento de plataforma político-eleitoral sufragada pelas urnas, o que, no curto prazo, poderia ser feito pela redução do peso das dotações com pessoal e seus encargos no ciclo orçamentário.**

No entanto, firmo convicção de que esse objetivo deve ser realizado conforme a Constituição, e não apesar dela. Tenho buscado manter em linha de coerência em meus posicionamentos exarados neste E. Plenário, como é dever de todo magistrado brasileiro. Nesses termos, iterativamente tenho me posicionado por não transigir com os valores sociais do

trabalho na condição de fundamento do Estado, à luz da matriz trabalhista consagrada em Assembleia Nacional Constituinte.

A meu ver, eventual panorama econômico que tornasse imprescindível a adoção de receituário de austeridade somente reforça a função da Corte Constitucional como *locus* específico para impedir retrocessos sociais na seara dos direitos e da Ordem Social, identificando o núcleo de intangibilidade do direito fundamental ao trabalho e equilibrando a delicada relação entre o capital e o trabalho, sempre à luz dos ditames constitucionais.

Por isso, rogando as mais respeitosas vênias a quem se posiciona em sentido diverso, declaro que não me gera desassossego confirmar a correção do juízo de plausibilidade jurídica das alegações dos Requerentes efetuado por este Supremo Tribunal Federal em sede cautelar, com base nos parâmetros protetivos esculpidos na Constituição da República de 1988.

(...)

Com efeito, por mais inquietante e urgente que seja a necessidade de realização de ajustes nas contas públicas estaduais, a ordem constitucional vincula, independentemente dos ânimos econômicos, a todos, inclusive a este Juiz em atividade de interpretação constitucional (...) Não cabe ao magistrado flexibilizar o mandamento constitucional para gerar alternativas menos onerosas do ponto de vista político aos líderes públicos devidamente eleitos para tomar decisões difíceis desse jaez” (grifos nossos).

96. Como já dito, as razões em tela lograram alcançar corrente majoritária no âmbito do paradigmático julgamento da constitucionalidade em abstrato da LRF.

97. Igualmente, na transição de 2022 para 2023 e no que se refere à implementação de renda básica para pessoas em situações de vulnerabilidade socioeconômica, em 18 de dezembro de 2022 e no bojo do MI nº 7.300, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, j. 18/12/2022, p. 09/01/2023, o decano deste Tribunal deferiu, em parte, medidas formuladas por agremiação política, com a finalidade de conferir *“interpretação conforme à Constituição ao art. 107-A, II, do ADCT, assentar que, no ano de 2023, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no seu caput deverá ser destinado exclusivamente ao programa social de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º, da CF, ou outro que o substitua, determinando que seja mantido o valor de R\$ 600,00, e, desde já, autorizando, caso seja necessário, a utilização suplementar de crédito extraordinário (art. 167, § 3º, da CF)”*.

98. Por conseguinte, **verifica-se particular desafio em compatibilizar as visões que aqui se colocam sobre semelhantes conjuntura macroeconômica, plexo de direitos fundamentais e referências temporais.**

99. Feito esse registro que reputo importante, **por fundamentação diversa, logrei chegar ao mesmo resultado de Sua Excelência, o Ministro Luix Fux, por entender que, no caso dos autos, houve afronta às cláusulas pétreas da separação dos poderes e dos direitos e garantias individuais.** Isso inicia-se com a EC nº 126, de 2022, pois previu a revogação do Novo Regime Fiscal da União, sobretudo do *“Teto de Gastos”*, porém **manteve a lógica extinta para os precatórios**, nos termos do art. 107-A do ADCT. Portanto, em prejuízo da independência e das atribuições do Judiciário, bem como dos direitos patrimoniais dos credores de precatórios, **sem qualquer justificativa inidônea**, houve uma discriminação das despesas com condenações judiciais *vis-à-vis* todas as outras despesas primárias. **Conclui-se, nesse sentido, pela**

inconstitucionalidade chapada do art. 107-A do ADCT no momento deste julgamento.

100. Julgo procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 107-A do ADCT, com eficácia *ex nunc*.

VII. Nova redação do art. 100, §5º, da Constituição, dada pelo art. 1º da EC nº 114, de 2021 - ampliação do período de graça constitucional

101. O dispositivo a ser neste momento analisado ostenta a seguinte dicção:

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

102. Nesses termos, os requerentes insurgem-se contra o que consideram a ampliação do período de graça constitucional e, por consequência, o incremento do lapso temporal em que não incide encargos.

103. No ponto, **não tenho dúvidas em acompanhar o entendimento do i. Relator no sentido da improcedência do pedido**. A meu sentir, a modificação realizada baseou-se na necessidade do risco fiscal representado pelos precatórios ser considerado na LDO, que é a lei orçamentária própria para isso. Na forma como se encontrava, ao tempo da comunicação por parte dos Tribunais ao Executivo, a LDO já deveria estar praticamente aprovada, devendo tudo ser resolvido na LOA. Logo, **a modificação demonstrou-se sobejamente relevante para adaptar a**

dinâmica dos precatórios ao ciclo orçamentário. Dessa maneira, eventual restrição ao direito fundamental da propriedade em questão de meses sem a fluência de encargos moratórios justifica-se em atenção ao princípio da proporcionalidade.

VIII. Art. 6º da EC nº 114, de 2021 - Instituição de Comissão Mista no Congresso Nacional destinada ao exame analítico dos atos, fatos e políticas públicas geradoras de precatórios

104. Na visão dos requerentes, a disposição do art. 6º da EC nº 114, de 2021, demonstra-se atentatória da cláusula pétrea referente à separação dos poderes. Eis o teor desse artigo:

“Art. 6º. No prazo de 1 (um) ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional promoverá, por meio de comissão mista, exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União.

§ 1º A comissão atuará em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e com o auxílio do Tribunal de Contas da União e poderá requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, buscando identificar medidas legislativas a serem adotadas com vistas a trazer maior segurança jurídica no âmbito federal.

§ 2º O exame de que trata o caput deste artigo analisará os mecanismos de aferição de risco fiscal e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando esses pagamentos por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro.

§ 3º Apurados os resultados, o Congresso Nacional

encaminhará suas conclusões aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, para a adoção de medidas de sua competência”.

105. Não possuo qualquer achega ou complemento a fazer em relação ao raciocínio exposto pelo brilhante Ministro Luiz Fux. Deste modo, **secundo a posição de Sua Excelência com a finalidade de julgar procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da EC nº 114, de 2021.**

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

106. Na qualidade de Relator, o e. Ministro Luiz Fux rebateu categoricamente as alegações expostas pelos requerentes quanto à suposta inconstitucionalidade do art. 5º da EC nº 113, de 2021, e do art. 8º da EC nº 114, de 2021. O primeiro dispõe que *“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”*, conquanto o segundo vaticina que *“esta Emenda Constitucional entra em vigor: I – a partir de 2022, para a alteração do § 5º do art. 100 da Constituição Federal, constante do art. 1º desta Emenda Constitucional; II – na data de sua publicação, para os demais dispositivos”*.

107. Aproprio-me dos fundamentos de decidir bem lançados pelo Relator:

“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”.

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

X. Dispositivo

109. Em balanço conclusivo, convém registrar que **acompanho em grande medida** o voto proferido pelo e. Ministro Relator, **limitando-me a divergir em três pontos**. Em sede preliminar, não concebo como conhecer integralmente da presente ação direta de inconstitucionalidade, pois os requerentes pugnaram pelo emprego de interpretação conforme à Constituição em relação ao art. 107, *caput* e inc. I, do ADCT, incluído pela EC nº 95, de 2016, afinal essas normas encontram-se hodiernamente revogadas. Além disso, não vislumbro razões com aptidão para ensejar convicção pela declaração de inconstitucionalidade do **art. 100, §§9º e 11**, da Constituição da República de 1988, nos termos deste voto.

110. Ante o exposto, **conheço, em parte, desta ação direta de inconstitucionalidade nº 7.064 e, na parte conhecida, julgo-a**

parcialmente procedente, com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade do art. 107-A do ADCT, incluído pelo art. 2º da EC nº 114, de 2021, do art. 101, §5º, do ADCT, e do art. 6º da EC nº 114, de 2021.

É como voto, Senhor Presidente, eminentes pares.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA