



Nota Conjunta SEI nº 1/2023/STN/PGFN-MF

Processo SEI nº 17944.104535/2023-04

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise conjunta de iniciativa da **Secretaria do Tesouro Nacional – STN** e da **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN**, ambas do Ministério da Fazenda, que visa a definir o posicionamento desta Pasta ministerial para fins de subsidiar a atuação da União nas **Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs nº 7064 e nº 7047, ambas em trâmite no Supremo Tribunal Federal – STF** em face das **Emendas Constitucionais nºs 113, de 8 de dezembro de 2021, e 114, de 16 de dezembro de 2021**, que, *inter alia*, limitaram o pagamento integral dos precatórios expedidos pelo Poder Judiciário, criando, dentre outros, um subteto^[1] para os respectivos pagamentos até o final do exercício de 2026.

2. **Considerando a extrema relevância jurídico-fiscal do tema, a STN e a PGFN, dentro de suas respectivas competências legais, buscam expor, por meio da presente Nota Conjunta, as considerações fáticas e jurídicas consideradas relevantes para fins de subsidiar a Advocacia-Geral da União (AGU) em sua atuação nos autos das supracitadas ADIs.**

3. Nesse sentido, a análise da STN está adstrita às consequências fiscais e financeiras das supreferidas Emendas Constitucionais (ECs) sem perder de vista a pertinência da atuação da STN, notadamente como **órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal**^[2], que inclui a missão precípua de promover a transparência e a confiabilidade das contas públicas; como **órgão que também administra a dívida pública** de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional^[3]; como **órgão responsável pela programação financeira do Tesouro Nacional** ^[4], inclusive na elaboração de cenários de médio e longo prazo de finanças públicas, sendo um dos principais atores responsáveis por perseguir as metas de resultado fiscal estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, por fim, como **órgão responsável por zelar pela estabilidade e previsibilidade fiscal** ^[5], fundamentais para assegurar o desenvolvimento econômico social do País de forma sustentável.

4. Por fim, a análise da PGFN – como **órgão de assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério da Fazenda**^[6] – dá-se de forma a subsidiar juridicamente a análise técnica levada a cabo pela STN, abordando e complementando, sob o prisma jurídico, questões de natureza fiscal, financeira, administrativa, judicial e constitucional tratadas ao longo da presente Nota Conjunta.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME TRANSITÓRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS INTRODUZIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) Nº 114, DE 2021

II.1 - Da fundamentação apresentada na proposição da PEC nº 23, de 2021, proposta pelo antigo Ministério da Economia, pela inviabilidade do pagamento regular de precatórios expedidos e dos efeitos de curto prazo gerados pela medida.

5. De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 00206/2021 ME, de 31 de julho de 2021, que

acompanhou a **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021 (conhecida como a “PEC dos Precatórios”, que veio a dar origem, juntamente com a PEC nº 46/2021, às Emendas Constitucionais nº 113 e 114, ambas de 2021)**, o pagamento integral dos precatórios previstos para ser pagos em 2022 (da ordem de aproximadamente **R\$ 90 bilhões**) inviabilizaria a continuidade de políticas públicas em curso e o funcionamento regular da máquina pública, conforme disposto na referida EM, *in verbis*:

“3. Apenas à guisa de esclarecimento, enquanto no presente exercício cerca de R\$ 54,4 bilhões serão gastos com pagamento de condenações em sentenças judiciais, o que equivale a 46% de toda a despesa discricionária, para o próximo exercício (2022) estima-se que R\$ 89,1 bilhões serão necessários, o que equivaleria a mais de dois terços de todo o orçamento federal destinado a despesas discricionárias.

4. Para a elaboração da proposta orçamentária de 2022, **o crescimento expressivo de R\$ 33,7 bilhões em relação à 2021 (60,7%)** não encontra precedentes em processos orçamentários anteriores, constituindo em risco na gestão orçamentária no próprio ano. (...)

(...)

6. Sendo assim, de forma a evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações em sentenças judiciais, sugere-se, à sua elevada consideração, proposta de alteração do Texto Constitucional com o escopo de: (i) afastar o pagamento de precatórios fora do rito tradicional, ou seja, evitar que a parcela “superpreferencial” dos precatórios escape da previsibilidade orçamentária típica do procedimento natural de quitação desses requisitórios, (ii) permitir o depósito de parte ou da totalidade do precatório à disposição do juiz da execução quando o credor for simultaneamente devedor da Fazenda Pública, (iii) permitir que o depósito mencionado no item anterior ocorra mesmo na hipótese de cessão do precatório, (iv) estabelecer o parcelamento dos precatórios vultosos e dos maiores quando o volume total de pagamentos exceder determinado percentual da Receita Corrente Líquida da União, (v) autorizar o encontro de contas dos valores de precatórios com aqueles devidos por pessoa jurídica de direito público interno, e (vi) atualizar o foro nacional, preservando-o apenas para demandas coletivas.” (EM 00206/2021 ^[7]; grifou-se)

6. A justificativa, portanto, para que o Poder Executivo à época encaminhasse a referida PEC nº 23, de 31 de julho de 2021, foi o risco de um colapso na administração pública federal, pela impossibilidade de cortar despesas discricionárias no montante necessário para quitar o volume previsto para o pagamento de precatórios no exercício de 2022 em face da regra prevista no chamado “Teto de Gastos” vigente à época (EC nº 95/2016).

7. Sabe-se que a PEC nº 23, de 2021, apresentada pelo antigo Ministério da Economia, foi desmembrada, segundo informação do Senado Federal^[8], tendo sido também apresentada a PEC nº 46, de 2021, esta de iniciativa do Senado Federal. As duas PECs, como é sabido, deram origem às Emendas Constitucionais nºs 113 e 114, aprovadas com uma diferença de poucos dias uma da outra (em 8 e 16 de dezembro de 2021, respectivamente).

8. Com a aprovação das referidas Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº 114/2021, o Governo deixou, portanto, de pagar os credores dos precatórios, cujos direitos creditórios passaram a ser acumulados e pagos, a cada ano, **apenas se houvesse limite, de acordo com o que se convencionou chamar de “subteto” dos precatórios**, previsto no art. 107-A do ADCT, introduzido pelo art. 2º da EC nº 114/2021, o qual dispõe, *in verbis*:

“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, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice

que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, 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.

(...)” (Grifou-se)

9. O valor acumulado nesta dinâmica – o qual **não constou** das estatísticas de dívida pública do Governo Federal, embora se tratasse de créditos líquidos e certos – passaria a ser pago apenas após o prazo estabelecido no texto final da EC nº 114/2021, isto é, a partir do exercício de 2027.

10. Essa dinâmica gerou um volume elevado de despesas artificialmente represadas, e foi ainda mais grave porque não foi apresentada uma solução sobre o tratamento a ser dado a esse passivo artificialmente postergado e acumulado após o prazo final estabelecido para vigência do supracitado limite.

11. Em outras palavras, a EC nº 114/2021 em especial desconsiderou o efeito do rompimento programado do “dique” – cujo volume seria pressionado por anos consecutivos de valores devidos e não pagos aos credores dos precatórios – sobre a execução das despesas públicas e a elevação abrupta das necessidades de financiamento do setor público. O efeito sobre a administração da dívida pública no ano subsequente ao que a EC nº 114/2021 definiu para a “abertura das comportas” (i.e., 2027) poderia ser ainda mais drástico do que o que motivou a própria apresentação da PEC nº 23/2021 pelo antigo Ministério da Economia, a qual foi o gatilho para as mudanças constitucionais que advieram em seguida.

12. Se, por um lado, a suspensão do pagamento integral dos precatórios trouxe um alívio fiscal imediato às custas da moratória em créditos líquidos e certos de credores da União, por outro teve como consequência o agravamento da sustentabilidade fiscal de longo prazo, além de impactos relevantes em termos de distorção de estatísticas fiscais e efeitos econômicos nocivos indiretos, que serão explorados ao longo desta Nota Conjunta.

13. Vale destacar, inclusive, que, quando da aprovação das ECs, a postergação do pagamento gerou na prática a abertura de espaço fiscal para a criação de novas despesas obrigatórias. Com efeito, imediatamente após a aprovação das referidas ECs, foi aprovada a ampliação de despesas de caráter continuado **com estimativa de custo adicional da ordem de R\$ 41 bilhões ao ano** [9].

14. Assim, se a PEC nº 23/2021 foi motivada pela suposta **inviabilidade de suportar “aumento expressivo de R\$ 33,7 bilhões” em obrigações de sentenças judiciais** em 2022 sem comprometer o funcionamento regular da administração pública federal, na prática ela abriu espaço para **criar novas despesas da ordem de R\$ 41 bilhões**. Isso revela uma aparente contradição entre a motivação oficial da referida PEC e o que se verificou na prática.

15. Nesse sentido, a promulgação das referidas PECs nº 23/2021 e nº 46/2021 chama a atenção tanto por terem aberto artificialmente espaço fiscal para criação de novas despesas obrigatórias, como por terem criado a percepção falsa de que as despesas com sentenças judiciais são menores do que efetivamente o são, criando não só distorções nas estatísticas fiscais, mas também a sensação equivocada de existência de espaço fiscal para ampliação de despesas (por mais meritórias que fossem).

16. Outro aspecto importante a ser trazido a lume é que, quando se fala em postergação da despesa de precatórios que ficou represada, este saldo acumulado **não é capturado nas estatísticas da dívida pública. Se essas despesas tivessem sido pagas no momento em que eram devidas, teriam impactado o resultado primário e a dívida pública.** Mas, postergadas pelas multicitadas ECs, rondam a cada ano as preocupações dos gestores das finanças públicas, que terão que lidar com esse problema *a posteriori*.

17. **As referidas ECs, portanto, acabaram por mascarar resultados fiscais correntes, como o resultado primário.** Isso porque, sem as medidas, a obrigação deveria ter sido honrada num determinado exercício, mas, por conta da alteração criada, despesas que efetivamente deveriam ter ocorrido em 2022, por exemplo, foram ocultadas e só serão executadas nos exercícios posteriores, subestimando-se, por conseguinte, as despesas do exercício de 2022.

18. **A relevância desse “mascaramento” pode ser explicada pelos números do exercício de 2022: tivessem as despesas exigíveis com precatórios sido honradas em dia, tudo o mais constante, o ano de 2022 teria praticamente apontado déficit primário, e não superávit primário de R\$ 54,1 bilhões, como oficialmente divulgado[10].**

19. Assim, no quesito **transparência**, dado que o passivo com essas obrigações não honradas nas datas devidas não foi registrado contabilmente nos indicadores de dívida bruta ou líquida do setor público, criaram-se distorções nas estatísticas fiscais, prejudicando a evidenciação da realidade patrimonial da União.

20. Tal situação, em aparente afronta ao princípio da publicidade, colocou dúvidas nos agentes privados, notadamente externos, sobre a confiabilidade das estatísticas fiscais brasileiras e, por óbvio, afeta a reputação brasileira perante o mundo.

21. Esse quesito da **transparência** é de extrema importância. Ao distorcer a realidade do endividamento público brasileiro e gerar resultados fiscais incompatíveis com o que deveria ter sido verificado no caso de não vigência das referidas Emendas Constitucionais, as estatísticas fiscais brasileiras podem estar induzindo a sociedade a conclusões equivocadas sobre a situação fiscal do País num determinado momento e afetando a credibilidade das estatísticas fiscais brasileiras.

22. Dessa forma, não parece proceder a afirmação, com base nos números, de que teria sido inviável, do ponto de vista fiscal, honrar em dia as obrigações decorrentes de precatórios judiciais por conta do incremento de R\$ 33,7 bilhões, pela simples razão de que, ato contínuo à aprovação das suprareferidas PECs, foram criadas novas despesas de caráter continuado no montante aproximado de R\$ 41 bilhões/ano.

23. Essa suposta divergência entre a motivação da PEC nº 23/2021 exposta na EM nº 00206/2021 ME (transcrita anteriormente) e a criação de despesas obrigatórias que se seguiu à aprovação das Emendas Constitucionais nºs 113 e 114, ambas de 2021, não representa apenas uma contradição retórica, mas também uma verdadeira incongruência entre o que se divulgou oficialmente e as consequências fáticas advindas da promulgação das referidas emendas.

24. O indício de que a motivação do ato era destoante do que foi formalmente comunicado à época ganha reforço no fato de que -- tivesse mesmo sido identificada a inviabilidade do pagamento integral dos precatórios expedidos dentro do ordenamento fiscal vigente, com risco de comprometimento do funcionamento regular da máquina administrativa e de políticas públicas fundamentais --, bastaria ter sido solicitada ao Congresso a excepcionalização do pagamento desse excedente dos precatórios (da ordem de R\$ 33,7 bilhões) do limite de despesas vigente à época, popularmente conhecido como “Teto de Gastos”, lembrando que esses gastos são de certa forma aceitos como imprevisíveis.

25. O comprometimento do Governo com a sustentabilidade fiscal não seria prejudicado ao excepcionalizar essas despesas do “Teto”, uma vez que seria facilmente reconhecido que o “abrupto” aumento desta despesa não significaria necessariamente uma piora da situação fiscal do País. A meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2022) comportava o pagamento total das obrigações de precatórios previstas para aquele ano. Mas apenas excepcionalizar o pagamento de precatórios do “Teto de Gastos”, tudo o mais constante, não abriria espaço para a ampliação de novas despesas de caráter continuado.

26. A motivação exposta na PEC nº 23/2021, no entanto, foi o gatilho para mudanças constitucionais que acabaram contribuindo para distorcer as estatísticas fiscais, abrir espaço fiscal ficto para novas despesas de caráter continuado, criar passivo expressivo de difícil solução em 2027 e forçar credores de precatórios judiciais a financiar o Governo de forma não voluntária, gerando, ainda, efeitos deletérios (econômicos e reputacionais) relevantes, como será explorado a seguir.

II.2 - Das consequências fiscais, econômicas e reputacionais do regime transitório de pagamento de precatórios ao setor público federal.

27. O ato de submeter ao Congresso proposta de emenda à Constituição com o fito de não honrar obrigações constituídas gerou consequências sobre o equilíbrio fiscal de longo prazo, além de outros prejuízos à política fiscal e econômica do País.

28. Ao deixar de honrar compromissos existentes -- cujos credores tiveram seu direito à realização tempestiva de seu respectivo crédito unilateralmente tolhido --, a drástica medida ao final aprovada comprometeu de forma decisiva a reputação construída ao longo de décadas pelo Governo Federal de pagar em dia tais obrigações legais. Isso, por definição, trouxe prejuízos vários, que vão muito além dos efeitos diretos do não pagamento de obrigações líquidas e certas.

29. Os danos causados pela entrada em vigor do regime transitório de pagamento de precatórios que permitiu o não pagamento em dia de obrigações com sentenças judiciais podem ser divididos em cinco categorias:

- (i) **Danos fiscais diretos** ocasionados pela criação de despesas de caráter continuado com lastro no espaço temporário gerado pelo não pagamento de obrigações já existentes;
- (ii) **Danos fiscais** causados pelo aumento abrupto nas taxas de juros reais exigidas para financiamento da dívida pública brasileira, decorrente da elevação da percepção de risco em função das referidas PECs;
- (iii) **Danos decorrentes da elevação do prêmio** de risco embutido nas contratações públicas de obras, serviços e fornecimento de bens, decorrentes do risco de não pagamento em dia de obrigações contratuais;
- (iv) **Danos à transparência das contas públicas**, uma vez que a medida ocultou passivos dos indicadores da dívida pública bruta e líquida, distorcendo os indicadores da realidade patrimonial da União; e
- (v) Por fim, **danos econômicos** decorrentes da aversão ao risco de se investir no Brasil, em especial por parte de investidores estrangeiros.

30. O primeiro e mais óbvio dano, como visto acima, foi o de o regime transitório de pagamento de precatórios instituído pela EC nº 114/2021 ter aberto espaço fiscal para contratação de novas despesas obrigatórias com lastro em espaço fiscal temporariamente ocasionado pelo não pagamento em dia das obrigações fiscais da União, em afronta a um dos **princípios mais basilares da responsabilidade fiscal** que é o de primeiro garantir o pagamento das obrigações já existentes ou contratadas para só então avaliar a viabilidade de criação de novas despesas. Ao se inverter essa lógica, criou-se pressão fiscal adicional de mais de R\$ 40 bilhões ao ano na prática, de forma permanente, como foi demonstrado anteriormente.

31. **Do ponto de vista da dívida pública, os efeitos foram imediatos: a elevação do risco devido à aprovação de medida em descompasso com o ordenamento jurídico-fiscal brasileiro até então estabelecido gerou impactos imediatos no custo de rolagem da dívida.** Os leilões da emissão de títulos públicos federais que se seguiram ao anúncio da “PEC dos Precatórios” mostram claramente o tamanho dos seus efeitos. As taxas de juros reais implícitas nas emissões de títulos públicos passaram por elevação contínua e atingiram diferença de quase 150 pontos-base (1,5 ponto percentual) em intervalo inferior a 12 meses, gerando incremento de custo de dezenas de bilhões de reais, conforme se pode ver no gráfico a seguir:

Gráfico 1



Fonte: STN, taxa de juros real de emissão da NTN-B 2033.

32. Para se ter ideia da ordem de grandeza dos prejuízos potencialmente gerados no custo de rolagem da dívida pública pelo aumento dos prêmios, se as taxas tivessem permanecido no mesmo patamar entre julho de 2021 e julho de 2022, a economia de juros teria sido da ordem de **R\$ 130 bilhões**, no horizonte de 1 ano, considerando o estoque da dívida pública.

33. Do ponto de vista das contratações públicas, é legítimo inferir que, dado o volume anual de dezenas de bilhões em contratações de obras, serviços e fornecimento de bens, o prejuízo possui potencial para alcançar valores de centenas de milhões de reais, tendo em vista os efeitos nos prêmios de risco em contratações públicas federais diante do precedente aberto de não se honrar em dia obrigações legalmente constituídas e vencidas.

34. Logo, os prejuízos tiveram impacto direto no orçamento público por, na prática, não apenas ter-se autorizado a União a contrair novas obrigações de despesas de caráter continuado com lastro no espaço artificialmente gerado pelo não pagamento de obrigações já existentes, mas também terem-se elevado os custos de rolagem da dívida pública e os prêmios de risco nas contratações públicas. Em termos numéricos, os possíveis prejuízos potenciais podem ter **alcançado a ordem de R\$ 150 bilhões apenas até julho de 2022**.

35. **Quanto aos danos à transparência, a aprovação do art. 2º da Emenda Constitucional nº 114, de 2021, trouxe prejuízos reputacionais significativos**, em aparente afronta ao princípio da publicidade: com a criação do “subteto” e a constituição de um volume crescente de dívidas vencidas e não pagas, mas que não são formalmente consideradas dívidas financeiras, acabou-se por criar um limbo nas estatísticas fiscais, o que tem gerado o efeito de subestimação nos indicadores de dívida bruta e líquida do Governo Federal. Essa situação gera dúvidas nos agentes privados, notadamente os externos, sobre a confiabilidade das estatísticas fiscais brasileiras, afetando a reputação do país perante o mundo.

36. Por derradeiro, além dos prejuízos fiscais e de transparência, há outros **danos de ordem econômica e reputacional**, como por exemplo a aversão ao risco brasileiro por parte de investidores externos decorrente da insegurança de realizar investimentos em um País que não paga suas obrigações líquidas e certas em dia. Embora de difícil mensuração, esse fator também está presente enquanto durar a vigência dessa medida no ordenamento jurídico e fiscal brasileiro.

37. Dada a magnitude dos impactos financeiros da medida, **é legítimo concluir que a medida adotada parece não ter sido a melhor opção dentre as disponíveis** (como, por exemplo, simplesmente

autorizar o pagamento do “aumento expressivo” dos precatórios da ordem dos estimados R\$ 33,7 bilhões fora do limite do “Teto de Gastos” vigente à época) e, **por essa razão, a medida parece não se coadunar, a nosso ver, com alguns princípios administrativos, como os da razoabilidade, da finalidade, dentre outros, alguns dos quais com sede constitucional.**

II.3 – Das consequências futuras decorrentes da permanência do art. 2º da EC nº 114/2021 (regime transitório de pagamento de precatórios) no ordenamento jurídico-fiscal pátrio.

38. A manutenção do não pagamento em dia das obrigações com precatórios irá aprofundar o problema da transparência fiscal, acumulando passivos cada vez maiores fora dos indicadores de endividamento bruto e líquido do Governo Federal, além de criar um grave problema fiscal que terá de ser equacionado em 2027.

39. Embora a dinâmica da constituição de despesas com sentenças judiciais seja influenciada por variáveis de difícil estimativa, o volume desses passivos não pagos e acumulados a partir da aprovação das Emendas Constitucionais em tela vem criando constrangimentos na defesa da credibilidade das políticas públicas que vêm sendo adotadas para garantir a sustentabilidade fiscal da economia brasileira.

40. Não obstante a melhora significativa tanto dos indicadores macroeconômicos do País, quanto das avaliações pelas agências de *rating* recentemente^[11], o tema do passivo de precatórios que vem se avolumando tem se tornado cada vez mais presente no meio econômico, no mercado financeiro e na imprensa especializada. Isso pode, inclusive, vir a influenciar negativamente a análise daquelas agências sobre a situação da economia brasileira. Os esforços da equipe econômica em buscar ações para melhorar a situação fiscal estão, portanto, sendo minados pela existência de uma forte pressão fiscal com data certa para eclodir: 2027, ano em que, se nada for feito, os passivos acumulados propiciados pelas supracitadas PECs terão que ser liquidados.

41. A avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional é de que a manutenção desse passivo não registrado na dívida pública pode, inclusive, prejudicar os esforços do Governo brasileiro para reconquistar o *investment grade*, reconquista esta que poderia influenciar sobremaneira na queda dos prêmios de risco a que o País está sujeito no refinanciamento da dívida pública e que, caso não ocorra, também prejudica negativamente as empresas brasileiras que buscam financiamento no mercado externo.

42. **Desse modo, torna-se urgente tratar de forma transparente e responsável o passivo decorrente das mudanças constitucionais mencionadas acima;** caso contrário, a vigência do atual regime transitório de pagamento de precatórios continuará a deteriorar a imagem de bom pagador que o Governo Federal conquistou ao longo de décadas de esforços, colocando em xeque a confiabilidade dos indicadores fiscais e afugentando investidores externos do País.

II.4 – Da faculdade de compensação introduzida pela Emenda Constitucional nº 113/2021 (§ 11 do art. 100 da Constituição).

43. Por fim, como é sabido, a Emenda Constitucional nº 113/2021 introduziu a possibilidade de compensação de créditos líquidos e certos reconhecidos por ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado com determinadas dívidas e obrigações perante o ente federativo devedor (com auto aplicabilidade para a União), com o fito de propiciar, em alguma medida, que os credores de precatórios pudessem usufruir de alguma liquidez sem precisar esperar o seu pagamento em data incerta. Nesse sentido, os direitos decorrentes de sentenças judiciais que não foram pagos nas datas previstas poderiam ser usados para a quitação de dívidas tributárias parceladas ou inscritas em dívida ativa, outorgas de concessão, dentre outras finalidades.

44. Ocorre que **tal instituto, introduzido pela EC nº 113/2021 (na parte em que acrescentou o § 11 ao art. 100 da Constituição), descontrói o planejamento orçamentário e financeiro da União**, trazendo uma imprevisibilidade extremamente nociva ao fazer com que **receitas que estavam previstas** para serem arrecadadas em numerário e que, portanto, poderiam ser utilizadas para o pagamento de despesas diversas para fazer frente a políticas públicas **deixam de ingressar no caixa da União**, uma vez que poderiam ser

pagas com os direitos de sentenças judiciais.

45. Esta possibilidade criada pela EC nº 113/2021 possui outra grave consequência, que é o fato de a União passar a não mais ter controle sobre **quando** uma dívida ou obrigação decorrente de sentenças judiciais será liquidada, reduzindo a disponibilidade financeira da União de forma imprevisível. Acrescentem-se a isso as questões operacionais e jurídicas envolvidas nessa compensação, que envolvem a dificuldade em dar quitação à obrigação que estaria sendo paga pelos credores de sentenças judiciais fora da “fila” dos precatórios. Ao se permitir essa compensação, está se minando a capacidade de planejamento orçamentário e financeiro, fazendo com que o rito orçamentário e de execução das receitas e despesas seja atropelado em função do artifício criado de forma a minimizar os efeitos do estabelecimento do “subteto” para pagamento dos precatórios, explorado acima. Considerando os elevados montantes envolvidos, há um grave potencial de se criar uma situação de extrema fragilidade no planejamento financeiro da União.

46. A possibilidade da compensação introduzida pelo § 11 do art. 100 da Constituição também prejudica a **transparência das contas públicas** na medida em que quando se usa um precatório para compensar uma dívida, por exemplo, não há entrada de numerário nem registro de uma receita primária. **Assim, o mesmo falseamento das contas públicas e estatísticas fiscais do lado das despesas criado pelo “subteto” (art. 2º da EC nº 114/2021) ocorre também do lado das receitas com a possibilidade de compensação introduzida pela EC nº 113/2021 (na parte em que acrescentou o § 11 ao art. 100 da Constituição).**

47. Além disso, mostra-se evidente que a possibilidade de compensação introduzida pela EC 113/2021 veio justamente para minimizar os efeitos da medida mais nefasta que foi a criação do “subteto” para pagamento dos precatórios, na medida em que se buscou “compensar” os detentores de precatórios que tiveram seus direitos creditórios tolhidos pela postergação de pagamento promovida pelo art. 2º da EC nº 114/2021. Em outras palavras, não tivesse sido estabelecido o referido “subteto” não teria havido necessidade de se criar o artifício do “encontro de contas” previsto no § 11 do art. 100 da Constituição. **Dessa forma, é legítimo inferir que a inconstitucionalidade do art. 2º da EC nº 114/2021 defendida acima implica, quase que de forma lógica, a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da EC nº 113/2021 (na parte em que acrescenta o § 11 ao art. 100 da Constituição), por guardar com esta uma relação de conexão ou interdependência, servindo-lhe de fundamento de validade ou de *rationale* jurídico-econômica em razão da relação de instrumentalidade entre os dois dispositivos.**

48. **Por fim, a possibilidade de tornar líquido um direito creditório que fora tolhido não se aplica a todos os detentores de precatório não pagos em razão do subteto, em aparente afronta ao princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput* e inciso I, CF), dentre outros.**

49. **A uma**, dada a extrema complexidade de se realizar a compensação prevista no § 11 do art. 100 da Constituição, a medida envolve elevados **custos de transação** (com a contratação de advogados, elaboração de contratos, etc.), o que significa que nem todos os detentores de precatórios que não foram pagos em razão do “subteto” terão a oportunidade de antecipar a liquidez de seu direito creditório. **A duas**, porque a referida medida beneficia apenas aqueles detentores de precatórios que possuem dívidas com a União, como as decorrentes de pagamento de tributos, ou aqueles que têm capacidade financeira para participar de uma concessão de serviços públicos ou privatização. **A três**, porque o que se acaba observando é que muitos detentores de precatórios, para antecipar um direito que lhe foi retirado com a criação do “subteto” acabam vendendo o seu direito para agentes de mercado com capacidade de negociar a compra desse crédito com deságio e apresentá-lo à União para fins de realização da compensação, haja vista que têm a capacidade de diluir o custo de transação que a operação envolveria. **A quatro**, o que acaba se verificando é a transformação dos precatórios em “moeda de privatização”, por meio da qual o investidor poderia adquirir algum bem público em um leilão de privatização, dentre outros; no entanto, não se mostra factível que os próprios titulares dos créditos participem efetivamente dos referidos leilões. **Em suma**, cabe destacar que a sistemática estabelecida tem por consequência o fortalecimento do chamado “mercado de precatórios”, em detrimento dos titulares dos créditos.

III – DAS DEMAIS CONSIDERAÇÕES JURÍDICO-FISCAIS

III.1 – Da inconstitucionalidade do antigo “regime especial de precatórios” instituído pelas ECs nº 30/2000 e 62/2009

50. A controvérsia constitucional sobre a viabilidade jurídica de moratória de precatórios não é nova na Suprema Corte.

51. No julgamento da medida cautelar na ADI nº 2.356[12], o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade da **EC nº 30/2000**, que -- ao incluir o art. 78 no ADCT -- previu a possibilidade de liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda e daqueles “que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”. A Corte, por maioria, suspendeu a eficácia do dispositivo, reconhecendo que o aludido parcelamento violou inúmeros dispositivos constitucionais. Confira-se trecho da respectiva ementa:

“2. O sistema de precatórios é garantia constitucional do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença condenatória transitada em julgado por quantia certa contra entidades de direito público. **Além de homenagear o direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), prestigia o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF).**

3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de “originário”) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.” (Grifou-se)

52. Similarmente, a **Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009** [13], introduziu o § 15 no art. 100[14] da Constituição, segundo o qual lei complementar poderia estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. A referida EC acrescentou também o art. 97[15] ao ADCT, que estabelecia disposição transitória aplicável até que fosse editada a lei complementar a que se referia o § 15 do art. 100.

53. O Supremo Tribunal Federal, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4357/DF[16] e 4425/DF[17] (Relator para Acórdão Ministro Luiz Fux), declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos retromencionados por entender, em suma, que o referido “regime especial” de precatórios, ao veicular nova “moratória” na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e impor o contingenciamento de recursos para esse fim, **violava a cláusula constitucional do Estado de Direito (art. 1º, caput, da CF), o princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º, caput), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, inciso XXXV), o direito adquirido e a coisa julgada (CF, art. 5º, inciso XXXV).** Confira-se trecho do voto-vista do Ministro Luiz Fux:

“(…) a sistemática implementada pela Emenda Constitucional nº 62/09 é medida estatal que aniquila o Estado Democrático de Direito brasileiro e esvazia os postulados mais básicos do constitucionalismo, incorporados ao núcleo duro da Carta cidadã de 1988.

Em primeiro lugar, ambos os modelos de moratória violam, a mais não poder, a duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII). Permitir que precatórios judiciais sejam saldados em até 15 anos – ou em prazos até maiores, considerada a ausência de balizas temporais no modelo de parcelamento previsto do art. 97, §1º, II, do ADCT – é medida que ultrapassa qualquer senso de razoabilidade. Trata-se de intervalo de tempo evidentemente excessivo para o cumprimento de uma decisão judicial já transitada em julgado, sobretudo se levado em consideração o processo já especial de execução contra a Fazenda Pública, que não se sujeita à penhora de seus bens e detém, no mínimo, seis meses para quitação de seus débitos judiciais (na forma do art. 100 da Constituição). A natureza abusiva da presente moratória constitucional é ainda mais evidente quando considerado o fato de que precatórios já anteriormente parcelados pelos art. 33 e 78 do ADCT também poderão ser incluídos na nova prorrogação de prazo, ex

vi do art. 97, §15, do ADCT. Ao final, é possível imaginar situações de precatórios parcelados em oito anos, pelo art. 33 do ADCT, seguidos de novo parcelamento por mais dez anos, na forma do art. 78 do ADCT, e agora passíveis de serem quitados em até quinze anos, consoante o novel art. 97 do ADCT.

Falece razão à Advocacia-Geral da União quando sustenta que a garantia da razoável duração do processo seria inaplicável ao processamento dos precatórios, por não se revestir de natureza jurisdicional, já que, alega-se, trata-se de ato administrativo que sequer configuraria processo administrativo (fls. 2.423). Ora, a redação do inciso LXXVIII do art. 5º é suficientemente ampla, afirmando que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. E, como assenta a doutrina, o instituto do processo administrativo retrata a “Administração em movimento” (FERRAZ, Sérgio; e DALLARI, Adilson Abreu. Processo administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p. 24), abrangendo “toda a atividade decisória da Administração” (SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil in As leis de processo administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006, p. 19), sobretudo quando em pauta os interesses jurídicos dos administrados, como se passa evidentemente com o precatório.

A moratória criada pela EC nº 62/09 compromete ainda o amplo acesso à justiça e a plena efetividade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). É que a fase executiva do processo é o momento fundamental de realização do direito, etapa em que praticados os atos materiais necessários à entrega do bem da vida àquele que, após o devido processo legal, foi reconhecido por sentença como seu justo titular. Sob a ótica jusfilosófica, a execução restaura efetivamente a ordem jurídica afrontada pela lesão, realizando a sanção correspondente à violação. A atividade judicial que atua essa sanção é a própria execução, conforme ensina Liebman em seu notável Processo de Execução (São Paulo: Saraiva, 2003). Por meio da atividade executiva, o Estado cumpre a promessa do legislador de que, diante da lesão, o Judiciário deve atuar prontamente de sorte a repará-la a tal ponto que a parte lesada não sofra as consequências do inadimplemento.

Ao permitir que o pagamento de precatórios seja realizado em até 15 anos (para não mencionar os casos que não têm prazo sequer definido, como já apontado), a EC nº 62/09 frustrou a efetividade da tutela jurisdicional e embaraçou o acesso à justiça. De que serve uma sentença condenatória incapaz de surtir efeitos práticos? A resposta é simples e direta: nada. Uma sentença condenatória despida de força executiva é incapaz de tutelar a esfera do cidadão, sob o ângulo subjetivo, e insuscetível de restaurar a higidez da ordem jurídica, sob o prisma objetivo. Um processo efetivo é aquele apto a proporcionar os resultados que almeja. A moratória instituída pela EC nº 62/09 frustra qualquer pretensão de efetividade da tutela jurisdicional, fazendo com que o descumprimento das regras de direito material fique desacompanhado de atos efetivos de execução por quantia certa.

E não se diga que a aludida Emenda teria apenas postergado o cumprimento de decisões condenatórias impostas ao Poder Público, como se algum dia no futuro elas fossem cumpridas. A par de configurar em si mesmo problemática à luz da duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII) **a moratória de hoje é o prenúncio da moratória de amanhã. Basta observar a recente história do Brasil. A primeira moratória, contida no texto originário da Carta Magna (ADCT, art. 33), apresentou-se como solução excepcional para o problema da inadimplência pública. Ledo engano. Pouco mais de uma década depois, a EC nº 30/00 introduziu nova moratória, incluindo o art. 78 da ADCT. Mais uma vez a medida foi bradada como solução. A promessa, porém, não foi cumprida: em 2009 surgiu o presente “regime especial”, rótulo dissimulado para esconder a mais nova moratória. Nada indica que essa seja a última. O círculo vicioso já está instalado.** É bem provável que daqui a dez anos o Supremo Tribunal Federal seja novamente chamado para avaliar a constitucionalidade de pretensos “regimes especiais”, que em essência servem apenas para mascarar a realidade, dobrando as instituições jurídicas segundo a conveniência do poder. E nessa afirmação não vai nenhum prognóstico, senão apenas constatação objetiva diante da vergonhosa realidade que marca a trajetória histórica do instituto do precatório.

A previsão de contingenciamento de recursos orçamentários para o pagamento de precatórios também subverte o amplo acesso à justiça e a plena efetividade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). Com efeito, beira as raias do absurdo jurídico que a autoridade pública no Brasil, independentemente do número de ilícitos que cometa, somente responda até certo limite, traduzido em percentuais de receita corrente líquida. O que a EC nº 62/09 introduz no ordenamento brasileiro é uma grotesca espécie de imunidade parcial do Estado à ordem jurídica, em franca colisão com a ideia de Estado de Direito, que clama pela sujeição completa e irrestrita do poder ao império da lei (*rule of law*). A parcela de condenações que sobeje o limite fixado pelo constituinte reformador não seria atendida de plano, deixando o cidadão cujo direito já foi reconhecido pelo Poder Judiciário ao sabor dos caprichos da autoridade. (...)” (Grifou-se)

54. No caso da **ADI 7064** (ajuizada pelo CFOAB[18], AMB[19] e outros, em face das ECs nºs 113/2021 e 114/2021), a alegação constante da petição inicial é justamente a de violação ao Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF), ao devido processo legal legislativo (arts. 5º, inciso LIV, 55, inciso III, 60, inciso I e § 2º, CF), ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), ao direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII, CF), ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), ao direito à tutela jurisdicional efetiva e razoável duração do processo (5º, inciso LXXVIII, CF), ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI, CF), ao respeito à coisa julgada e ao direito adquirido (art. 5º, inciso XXXVI, CF) e, por fim, aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas (art. 37, CF).

55. Já no caso da **ADI 7047** (ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT em face da EC nº 113/2021), alega-se na exordial afronta aos arts. 1º; 2º; 5º, XXII, XXXV e XXXVI; 58, 60, § 4º; 100 e 150, IV, todos da Constituição Federal.

III.2 – Da natureza fiscal dos precatórios expedidos e não pagos em razão do subteto introduzido pelo art. 2º da EC 114/2021.

56. Demonstrados acima os vícios e a inconstitucionalidade do regime transitório de pagamento de precatórios introduzido pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021, é fundamental tecer algumas considerações a respeito da natureza fiscal e da conformação jurídica dos precatórios.

57. Como se sabe, o § 7º do art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) dispõe que:

“§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a **dívida consolidada**, para fins de aplicação dos limites.” (Grifou-se)

58. O conceito de dívida consolidada, por sua vez, é definido no art. 29 da LRF:

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;”

59. Dos dispositivos acima elencados, pode-se concluir que, de acordo com a LRF -- diploma legal que veio regulamentar a Constituição no que tange às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal --, no caso de não pagamento de precatórios durante a execução do orçamento em que deveriam ter sido pagos, **os valores têm natureza de dívida consolidada** para fins de aplicação dos limites ali previstos. O dispositivo claramente traz o entendimento de que **precatórios não pagos, dívida são**.

60. A situação gerada pela Emenda Constitucional nº 114/2021, ainda que tenha trazido para o texto constitucional a possibilidade de não pagamento de precatórios decorrentes de direitos líquidos e certos perante a União em função do estabelecimento do subteto, não retira a natureza que lhes é essencial: **ao não serem pagos em função da criação do subteto passaram a configurar uma dívida da União**, ainda que o pagamento tenha sido postergado (e não apenas parcelado) por comando da emenda

constitucional.

61. **Reconhecer que a situação gerou o acúmulo de um passivo , contudo, não muda a realidade de que é preciso saná-lo e quitá-lo. Nesse intuito, entendemos que da interpretação dos preceitos normativos econômico-fiscais é possível promover um aperfeiçoamento no tratamento da execução financeira dos pagamentos das sentenças judiciais que, ademais, valoriza o equilíbrio no tratamento dessas despesas, focando-se na natureza de cada um dos seus componentes, em linha com a busca pela transparência e responsabilidade na gestão fiscal.**

62. Nesse sentido, e na esteira do defendido pelo especialista em finanças públicas José Roberto Afonso^[20], defende-se que, para fins do aperfeiçoamento no tratamento fiscal das decisões judiciais, é imperioso que, na expedição de **novas decisões judiciais, seja indicado o valor do principal e dos encargos financeiros incidentes** sobre esse principal, como forma de viabilizar o registro contábil do **primeiro como despesa primária e do segundo como despesa financeira, conforme a sua natureza econômico-fiscal**^[21].

63. Tal medida trará maior refinamento e transparência às despesas oriundas de sentenças judiciais, a partir de providência cartorial singela, bastando que, do montante global expedido, seja informada, pela autoridade judiciária competente, a parcela correspondente ao **principal** e a parcela correspondente a **encargos financeiros**, o que viabilizaria o registro fiscal da primeira parcela como **despesa primária** e da segunda parcela como **despesa financeira**.

64. **Pugna-se, ademais, estender o referido tratamento fiscal aperfeiçoado mencionado acima, com o respaldo jurídico adequado, também para o estoque de precatórios acumulados, ainda que por parametrização simplificada, a fim de se buscar uma solução definitiva para sanar e equacionar o passivo gerado pelo subteto imposto pela EC nº 114/2021.**

65. **Os encargos financeiros associados às sentenças judiciais refletem o efeito monetário do passar do tempo sobre um direito contra o Estado, somado a eventuais penalidades que visam a ressarcir o credor pelo atraso no reconhecimento desse direito e no pagamento da respectiva dívida**, o qual só veio a ser reconhecido tempos depois por meio de uma ação judicial. Esse componente das sentenças judiciais tem, portanto, clara natureza financeira. Considerando-se que um direito líquido e certo reconhecido pelo Poder Judiciário contra o Estado deve ser pago, sem qualquer tipo de constrangimento, não faz sentido sujeitar os encargos sobre esse direito a um limite de resultado primário, enquanto despesas de natureza semelhante (financeira), como os encargos sobre os títulos da dívida pública, não o são.

66. Nesse sentido, o aperfeiçoamento conceitual sobre a natureza dessa despesa – dividida em principal e encargos financeiros – não apenas é uma melhoria contábil, econômica e financeira, mas também resguarda o tratamento similar com as despesas com encargos da dívida pública. Mais do que isso: do ponto de vista prático, permite uma adequação perene para o pagamento dessas despesas, respeitando a sua natureza do ponto de vista econômico-fiscal, visto que o que tiver natureza primária vai regularmente impactar o resultado primário e a despesa que for apenas financeira vai impactar apenas a Dívida Pública, tal como os encargos da dívida pública.

67. Aliás, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 528/DF^[22], ratificou o entendimento esposado no Recurso Extraordinário 855.091-RG^[23], no sentido de que “**os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso**”, concluindo que a vinculação constitucional do FUNDEF/FUNDE^[24] (cujos recursos devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino) não se aplica aos encargos moratórios, os quais poderiam servir ao pagamento de honorários advocatícios contratuais devidamente ajustados.

68. **Outrossim, mister também registrar que a Resolução nº 303, de 18/12/2019 [25], do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)– que disciplina a expedição, a gestão e o pagamento das requisições judiciais previstas no art. 100 da Constituição Federal –estabelece que os precatórios sejam expedidos com a informação do valor total devido segregado em principal e encargos financeiros, senão vejamos:**

“Art. 5º O ofício precatório será expedido pelo juízo da execução ao tribunal, de forma padronizada e contendo elementos que permitam aferir o momento de sua apresentação, recebendo

numeração única própria, conforme disciplina a Resolução do CNJ nº 65/2008.

Parágrafo único. Os tribunais deverão adotar sistema eletrônico para os fins do disposto no *caput* deste artigo.

Art. 6º No ofício precatório constarão os seguintes dados e informações:

(...)

V – valor total devido a cada beneficiário e o montante global da requisição, constando o principal corrigido, o índice de juros ou da taxa SELIC, quando utilizada, e o correspondente valor; [\(redação dada pela Resolução n. 482, de 19.12.2022\)](#)

(...)” (Grifou-se)

69. Importante ressaltar que, agora, apenas retirar o pagamento do passivo acumulado em precatórios do limite ora vigente com base na recém-promulgada Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023[26], não se mostra uma solução replicável no contexto atual. É necessário aperfeiçoar a execução orçamentária e financeira do pagamento dessas obrigações, respeitando a natureza autônoma entre o principal e os encargos das sentenças judiciais. Isto porque, diante do novo Regime Fiscal Sustentável – que tem um olhar de longo prazo, com penalidades para o crescimento das demais despesas orçamentárias nos anos seguintes caso a meta de resultado primário não seja alcançada –, faz-se necessária uma **solução definitiva** para que apenas gastos efetivamente de natureza primária impactem esse conceito de apuração do esforço da gestão fiscal responsável.

70. Por fim, mostram-se igualmente relevantes: (i) o **reconhecimento da urgência e imprevisibilidade que o pagamento imediato** dos precatórios acumulados geraria, a fim de que o Poder Executivo possa solicitar a autorização para que sejam abertos créditos extraordinários para quitação dos passivos existentes, bem como (ii) a **excepcionalização de quaisquer limites** legais e constitucionais estabelecidos ou consequências sobre metas previstas, dada a excepcionalidade do evento em tela.

71. O pagamento imediato do estoque de precatórios expedidos e não pagos por meio da abertura de crédito extraordinário cria condições para regularização dos pagamentos sem comprometer o planejamento orçamentário em curso, gerando inúmeros **benefícios econômicos, diretos e indiretos, e sociais** decorrentes da regularização dessas obrigações. Adicionalmente, a segregação do principal dos encargos financeiros nas sentenças judiciais para fins de cômputo como despesa primária e financeira permite criar um aperfeiçoamento contábil que propiciará a adequação do fluxo futuro de pagamentos das sentenças judiciais aos instrumentos de gestão fiscal existentes, em especial o decorrente da citada Lei Complementar nº 200, de 2023.

72. Dessa maneira, viabilizar-se-ia o equacionamento do pagamento dos passivos em questão (i.e., o estoque de precatórios acumulados e não pagos), o que, além de prestigiar a efetividade dos direitos e garantias fundamentais dos credores previstos constitucionalmente, encontra respaldo na interpretação jurídica e econômico-fiscal no tocante aos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que deveriam ser pagos.

IV – DAS CONCLUSÕES

IV.1 - Da incompatibilidade do não-pagamento de precatórios expedidos regularmente com o ordenamento legal e institucional que regula as finanças públicas no País.

73. Ante todo o exposto, **é forçoso concluir** pela necessidade de expurgação do regime transitório de pagamento de precatórios introduzido pelo art. 2º da EC nº 114/2021 (e, por consequência, do mecanismo da possibilidade de compensação introduzido pelo art. 1º da EC nº 113/2021, na parte em que acrescentou o § 11 ao art. 100 da Constituição) do ordenamento jurídico-fiscal pátrio, uma vez que a

continuidade de sua vigência continuará a gerar efeitos negativos, tanto do ponto de vista fiscal, quanto da transparência nas contas públicas e da reputação de bom pagador que o País almeja para fins de atração e ampliação de investimentos no País, reduzindo o potencial de crescimento e desenvolvimento econômico do País.

74. Sob o aspecto jurídico, é de se reforçar que a postergação de pagamentos promovida pela EC nº 114/2021 padece de inconstitucionalidades já reconhecidas pela Suprema Corte, como no exame da moratória criada pela EC nº 62/09, como visto acima, ocasião em que o Min. Luiz Fux, relator para acórdão da ADI 4425/DF, consignou que providências dessa natureza configuram “ultraje à cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), ao princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), ao postulado da isonomia (CF, art. 5º), à garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), ao direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI), todos limites materiais ao poder de reforma da Constituição, nos termos do art. 60, §4º, III e IV, da Carta Magna”.

IV.2 – Da solicitação de apoio jurídico-processual à Advocacia-Geral da União (AGU) e dos pedidos suplementares que se requer sejam feitos no bojo das ADIs 7064 e nº 7047.

75. Ante todo o exposto, **opina-se no sentido da não defesa do regime transitório de pagamento de precatórios instituído pelo art. 2º da EC nº 114, de 2021 (e, por consequência, do mecanismo da possibilidade de compensação introduzido pelo art. 1º da EC nº 113/2021, na parte em que acrescentou o § 11 ao art. 100 da Constituição), e solicita-se apoio jurídico-processual da Advocacia-Geral da União (AGU)** para que, dentro de suas competências legais, atue em juízo com vistas à declaração de inconstitucionalidade das postergações de pagamento de precatório e do mecanismo de compensação estabelecidos, respectivamente, pela EC nº 114 e EC nº 113, ambas de 2021, de forma que seja dada **solução definitiva** para a quitação do estoque total, viabilizando-se assim o pagamento imediato das obrigações de precatórios não pagas em razão do disposto nas referidas ECs, tanto em relação ao estoque, quanto ao fluxo futuro das sentenças judiciais, nos termos dos pedidos suplementares feitos a seguir.

76. Assim, com vistas a uma solução razoável que vise ao pagamento imediato do passivo acumulado e à adequada segregação contábil-fiscal entre as despesas primárias e as despesas financeiras, entendemos que os pedidos suplementares apresentados a seguir contribuirão para o adequado reconhecimento dessas despesas contabilmente e nas estatísticas fiscais.

77. Nesse sentido, caso a AGU entenda, em função dos argumentos descritos na presente Nota Conjunta e outros que venham a ser considerados, que o STF possui elementos para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 2º da referida Emenda Constitucional nº 114/2021 e do art. 1º da EC nº 113/2021 (na parte em que acrescentou o § 11 ao art. 100 da Constituição) -- o que implicaria, a princípio, no imediato pagamento desses passivos não honrados --, **requer-se que seja respeitosamente solicitada àquele Egrégio Tribunal decisão no sentido de viabilizar solução definitiva do problema gerado pelo estoque acumulado de precatórios expedidos e não pagos, determinando-se, dentre outros:**

- 1) Que a Secretaria do Tesouro Nacional, em articulação com a SOF/MPO, a AGU e a PGFN, defina em até 60 dias, ainda que por meio de parametrização aproximada, a distribuição do estoque de passivos de precatórios expedidos e não pagos já informados à União, **segregando-se os valores principais e os valores referentes aos encargos financeiros sobre a causa, com fundamento na supracitada Resolução CNJ nº 303/2019, para fins de sua quitação imediata por meio, respectivamente, de despesa primária e despesa financeira, conforme a distribuição resultante;**
- 2) Aos órgãos competentes que, para os pagamentos dos precatórios e demais sentenças que forem expedidos futuramente, assegurem a segregação dos **valores principais e os valores referentes aos encargos financeiros** sobre a causa, com fundamento na supracitada Resolução CNJ nº 303/2019, para fins de sua quitação por meio de despesa primária e despesa financeira, respectivamente, conforme a distribuição resultante;
- 3) Que sejam reconhecidas a urgência e a imprevisibilidade do pagamento imediato dos precatórios expedidos e não pagos já informados à União (**item 1 supra**), deduzido o espaço

orçamentário já previsto na proposta orçamentária para 2024, a fim de que o Poder Executivo possa solicitar ao Congresso Nacional a autorização para a abertura de créditos extraordinários necessários, em até 60 dias da data da decisão;

- 4) Que se afastem do cumprimento da eventual decisão do STF quaisquer limites legais e constitucionais ou condicionantes fiscais, financeiras ou orçamentárias aplicáveis, **sem prejuízo do disposto no item 5 infra**;
- 5) Que os órgãos responsáveis pela execução orçamentária e financeira da União e pela apuração das estatísticas fiscais, incluindo o resultado primário do Governo Central, adotem providências para dar as despesas com os encargos incidentes sobre a causa o mesmo tratamento dado aos encargos incidentes sobre os títulos da dívida pública;
- 6) Que as medidas decorrentes do cumprimento da decisão não impliquem descumprimento ou sanções em relações a eventuais metas fiscais estabelecidas; e
- 7) Quanto ao parcelamento dos precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundef, requer-se seja dada **interpretação conforme** ao referido art. 4º da EC nº 114/2021 com vistas a **se autorizar o Ministério da Fazenda a realizar o pagamento imediato** dos referidos precatórios de acordo com as demais medidas elencadas acima.

Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Fazenda para que, caso entenda oportuno e conveniente, encaminhe a presente Nota Conjunta ao Senhor Ministro de Estado da Advocacia-Geral da União para fins de subsidiar a atuação da União nas supramencionadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs nº 7064 e nº 7047, em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

Brasília, 21 de setembro de 2023.

Documento assinado eletronicamente

ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA

Secretário do Tesouro Nacional

Documento assinado eletronicamente

ANELIZE LENZI RUAS DE ALMEIDA

Procuradora-Geral da Fazenda Nacional

[1] Previsto no art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pelo art. 2º da EC nº 114/2021.

[2] Art. 36, **caput**, do Decreto nº 11.344, de 1º de janeiro de 2023 (que “[a]prova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.”).

[3] Art. 36, inciso V, do Decreto nº 11.344, de 2023.

[4] Art. 36, incisos I, VII e XXXIV, do Decreto nº 11.344, de 2023.

[5] Art. 36, inciso XXXII, XXXIV e XXXVI, do Decreto nº 11.344, de 2023.

[6] Art. 20, **caput** e inciso I, do Decreto nº 11.344, de 2023 c/c Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, e Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

[7] Texto integral disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2100265 (Acesso em 26/08/2023)

[8] “A matéria foi desmembrada da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, aprovada pelo Plenário do Senado Federal em 2 de dezembro, e vai à Câmara dos Deputados.” Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151206> (Acesso em 26/08/2023)

[9] Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/04/senado-confirma-auxilio-brasil-em-r-400-de-forma-permanente#:~:text=A%20estimativa%20C3%A9%20que%20o,%24%2047%2C5%20bilh%C3%B5es%20anuais> (Acesso em 26/08/2023)

[10] Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:19090 (Acesso em 26/08/2023)

[11] Nos últimos três meses, três agências de *rating* elevaram a nota ou a perspectiva de crédito soberano do País (Fitch, Standard & Poor's e DBRS Morningstar).

[12] ADI 2356 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2010, DJe-094 DIVULG 18-05-2011.

[13] A referida EC foi objeto de quatro ADIs: 4.357, 4.372, 4.400 e 4.425, ajuizadas, respectivamente pelo Conselho Federal da OAB (e outros), pela Associação dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), pela Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), todas em face da referida EC nº 62/2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública, alterando o art. 100 da Constituição e inserindo o art. 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

[14] “Art. 100. (...) § 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.”

[15] “Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. (...)”

[16] Julgamento em 14.03.2013. Inteiro teor do acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=262782784&ext=.pdf> (Acesso em 28.08.2023)

[17] Julgamento em 14.03.2013. Inteiro teor do acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=191921993&ext=.pdf> (Acesso em 28.08.2023)

[18] Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

[19] Associação dos Magistrados Brasileiros.

[20] Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/fazenda-ve-conta-menor-com-precatorios-e-vai-discutir-despedalada-com-agu.shtml> (Acesso em 28.08.2023).

[21] “Segundo ele, parte da despesa é de fato primária (corresponde a um pagamento de pessoal ou benefício, por exemplo), mas a parcela de encargos e atualização monetária deveria ser considerada gasto financeiro. “Digamos que, há dez anos, se pagaram R\$ 10.000 de gratificação para um juiz. No Orçamento, entrou como gasto de pessoal. O juiz recorre à Justiça, alegando insalubridade, e diz que o salário deveria ser R\$ 12 mil. Isso leva anos tramitando, até que o STF reconhece que ele tem razão e emite um precatório. Mas aí, digamos, o valor devido já virou R\$ 19 mil, sendo R\$ 2.000 da diferença salarial e mais R\$ 7.000 de atualização monetária e juros. Embora o precatório seja no valor de R\$ 9.000, eu defendo que apenas R\$ 2.000 são gasto primário”, exemplifica Afonso.” Afonso reconhece, ainda, que pode haver obstáculos operacionais para separar os componentes do precatório na classificação de despesas, mas afirma que o avanço da digitalização dos processos judiciais facilita essa tarefa de identificar o valor original e apartá-lo dos encargos. Artigo disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/fazenda-ve-conta-menor-com-precatorios-e-vai-discutir-despedalada-com-agu.shtml> (Acesso em 28.08.2023)

[22] Inteiro teor do acordão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350755432&ext=.pdf>
(Acesso em 11.09.2023)

[23] RE 855.091-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021, DJe de 8/4/2021. Referido RE consolidou tese de que “*não incide imposto de renda sobre os juros de mora devidos pelo atraso no pagamento de remuneração por exercício de emprego, cargo ou função*”, concluindo pela natureza indenizatória dos juros de mora, o que corrobora sua tese de que os juros não estão compreendidos na vinculação do art. 60 do ADCT. Valendo-se desses argumentos requer a desvinculação constitucional dos valores referentes aos juros de mora”.

[24] O primeiro – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – foi sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

[25] Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130> (Acesso em 31.08.2023)

[26] Lei Complementar que “[i]nstitui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII **docaput** e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Ceron de Oliveira, Secretário(a)**, em 22/09/2023, às 09:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Aparecida da Silva Varga, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 22/09/2023, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Henrique Vasconcelos Alcoforado, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 22/09/2023, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procurador(a)-Geral**, em 22/09/2023, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **37444761** e o código CRC **D6429308**.