

Brasília, 16 de agosto de 2021.

De: (entidades)
Para: Membros do Congresso Nacional

Assunto: Proposta de Emenda à Constituição n. 23/2021 – PEC dos Precatórios.

Excelências,

Ao cumprimentá-los cordialmente, vimos a apresentar as razões que fundamentam a necessidade de rejeição da Proposta de Emenda à Constituição n. 23/2021 – PEC 23/2021.

Apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 10 de agosto do ano corrente, a PEC 23/2021 desafia a ordem constitucional vigente ao **propor dispositivos cujo conteúdo foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em oportunidades anteriores**, bem como aniquila a combatida credibilidade da economia brasileira **ao propor a institucionalização de um calote aos débitos – inclusive de natureza alimentar** – das Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais oriundos de sentenças judiciais, o que faz nos seguintes termos:

- Ao prever que *“o valor correspondente aos eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o credor do requisitório deverá, conforme procedimento definido em lei própria, ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidirá pelo seu destino definitivo”* na redação dada ao § 9º do art. 100, a PEC 23/2021 reintroduz o chamado “encontro de contas”, **procedimento através do qual os créditos dos precatórios devem ser compensados com eventuais débitos do credor e que foi reiteradamente declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal¹.**

Nesse sentido, salutar colacionar excerto da ementa dada aos acórdãos que julgaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4357 e 4425², *in verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. (...) INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA.** EMBARAÇO À

¹ Nesse sentido: ADI 4425, Relator AYRES BRITTO, Relator p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013; ADI 3453, Relatora CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2006; RE 413782, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2005; Súmulas n. 70, n. 323 e 547.

² ADI 4357 e ADI 4425, Relator AYRES BRITTO, Relator p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, processo eletrônico DJe-251 DIVULG 18-12-2013 PUBLIC 19-12-2013 RTJ VOL-00227-01 PP-00125.

EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º, XXXV), DESRESPEITO À COISA JULGADA MATERIAL (CF, ART. 5º XXXVI), OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º) E ULTRAJE À ISONOMIA ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR (CF, ART. 1º, CAPUT, C/C ART. 5º, CAPUT). (...) PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE.

(...)

4. O regime de 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).

(...)

9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.

Frise-se que, a despeito da nova redação, **não há qualquer alteração no que diz respeito à inconstitucionalidade material do mecanismo, notadamente em face da preterição do princípio constitucional da isonomia (art. 5º, caput, da CRFB) à medida que não se estabelece reciprocidade de tratamento em prol do particular³.**

- Ao prever nova hipótese de “superprecatório” na redação dada ao § 20 do art. 100, a qual se refere ao precatório que superar a 1.000 vezes o montante definido como de pequeno valor, a ser pago com uma entrada de 15% do valor total até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos nove exercícios subsequentes, ainda que exista orçamento suficiente para a quitação, **a PEC 23/2021 institucionaliza novo calote público em face dos seus credores e amplia a dívida pública.**

Mas não é só. De forma absolutamente nefasta, a PEC 23/2021 prevê que o parcelamento previsto para os superprecatórios será aplicável para todos os precatórios, em ordem decrescente de valor, na hipótese de a soma total deste débito exceder a 2,6% da receita corrente líquida acumulada nos doze meses anteriores em que forem requisitados. Trata-se da redação a ser inserida no art. 101-A dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, senão vejamos:

Art. 2º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

(...)

³ Ministro Ayres Britto na ADI 4425: “13. Não é tudo, porque também me parece resultar preterido o princípio constitucional da isonomia. Explico. Exige-se do Poder Público, para o recebimento de valores em execução fiscal, a prova de que o Estado nada deve à contraparte privada? Claro que não! Ao cobrar o crédito de que é titular, a Fazenda Pública não é obrigada a compensá-lo com eventual débito dela (Fazenda Pública) em face do credor contribuinte. Por conseguinte, revela-se, por mais um título, antiisonômica a sistemática dos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição da República, incluídos pela Emenda Constitucional nº 62/2009.”.

“**Art. 101-A.** Até 31 de dezembro de 2029, aplica-se o previsto no art. 100, § 20, da Constituição aos precatórios, em ordem decrescente de valor, a serem pagos pela União em determinado exercício que fizerem com que a soma dos valores, apresentados na forma do art. 100, § 5º, da Constituição, exceda 2,6% (dois inteiros e seis décimos por cento) da receita corrente líquida acumulada dos doze meses anteriores em que forem requisitados.”

Aliados, os dois dispositivos supracitados institucionalizam calote nunca observado no âmbito da União Federal. Nesse contexto, é indispensável considerar o efeito de bola de neve intrínseco à sistemática proposta pela PEC 23/2021. Isso porque, a cada ano, aumentará o comprometimento da verba necessária ao pagamento dos precatórios parcelados em anos anteriores, o que, por sua vez, aumentará o número de precatórios que devem ser parcelados a cada ano porque houve excesso ao limite da receita corrente líquida acumulada; e assim sucessivamente até o momento em que todo o orçamento destinado ao pagamento de precatórios poderá estar comprometido com a quitação dos parcelamentos.

Note-se, portanto, a fragilidade do discurso adotado em defesa da PEC 23/2021 porque mesmo a quitação dos precatórios alimentares de menor valor estará em risco sob a sistemática proposta, que alia a permissão de parcelamento das dívidas judiciais ao contingenciamento de recursos para tais fins.

Evidentemente que não se ignora a concomitante criação de um Fundo de Liquidação de Passivos da União. Contudo, a matéria exige seriedade e não admite ingenuidade, leviandade; o que se diz porque o próprio Ministério da Economia admite que as receitas do fundo, pela sua natureza extraordinária, impõem conclusão de que a antecipação do passivo será incerta tanto em relação ao momento quanto à magnitude. **Em outros termos, admite-se que a quitação antecipada serve à proposta apenas como argumento de retórica porque pode simplesmente não ocorrer se não houver a alienação de imóveis ou participações societárias da União Federal.**

Conclusivamente, registra-se que **o Supremo Tribunal Federal possui entendimento firme no sentido de que a institucionalização de um calote no âmbito do regime de execução das Fazendas Públicas, assim como a pretensão de impor contingenciamento que submete o cumprimento de ordens judiciais à vontade do devedor, mesmo que veiculados por Emenda à Constituição, consubstanciam violação a cláusulas pétreas e não devem ser toleradas.** É nesse sentido o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4357 e 4425, *in verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009.** (...) **INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO.** OFENSA 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, CAPUT), À GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL (CF, ART. 5º, XXXV) É AO DIREITO ADQUIRIDO

E À COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE.

(...)

8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).

9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.

Não bastasse o absurdo das medidas supracitadas – cujos fundamentos refletem a opção política de realizar despesas que não aquelas que são obrigatórias e absolutamente previsíveis porque decorrentes de longos processos judiciais nos quais, muitas vezes, o contencioso público recorre justamente para fins protelatórios – ter-se-á necessariamente nova discussão judicial sobre o conteúdo do § 20 do art. 100 e do art. 3º da própria PEC com potencial ensejo de passivo às Fazendas Públicas porque afeta à matéria já decidida pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal Federal.

Trata-se da **proposta de adoção da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC para fins de fixação dos juros de mora e de correção monetária nas condenações da Fazenda Pública e dos respectivos precatórios, medida que viola ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4357 e 4425 e em sede do Tema 810 de Repercussão Geral (RE n. 870947), que assim decidiram:**

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. (...) IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA.** VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. **INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS.** DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5º, CAPUT). (...) PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE.

(...)

5. A atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança viola o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) na medida em que é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. A inflação, fenômeno tipicamente

econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período).

6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário.

7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra.

(...)

9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.

Tema 810 da Repercussão Geral

1) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina os juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, é inconstitucional ao incidir sobre débitos oriundos de relação jurídico-tributária, aos quais devem ser aplicados os mesmos juros de mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário, em respeito ao princípio constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, caput); quanto às condenações oriundas de relação jurídica não-tributária, a fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança é constitucional, permanecendo hígido, nesta extensão, o disposto no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 com a redação dada pela Lei nº 11.960/09; e

2) O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII), uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina.

Note-se, por absolutamente pertinente, que o Supremo Tribunal Federal afirma, inclusive, que “Índice de Preços ao Consumidor Amplo-Especial (IPCA-E) é o índice de correção monetária a ser aplicado a todos os valores inscritos em precatórios, estejam eles sujeitos, ou não, ao regime especial criado

pela EC nº 62/2009, qualquer que seja o ente federativo de que se trate⁴.

Para fins de correção monetária, portanto, haverá contrariedade ao texto constitucional sempre que adotadas taxas inidôneas para a promoção da recomposição da inflação do período, à exemplo da taxa SELIC que nada mais é do que o cálculo da taxa média ponderada dos juros praticados pelas instituições financeiras.

Ademais, também haverá inconstitucionalidade na adoção, para fins de juros moratórios, de índices diversos dos utilizados pela própria Fazenda Pública na remuneração dos seus créditos tributários, à exemplo, novamente, da SELIC.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal foi ratificado pelo Superior Tribunal de Justiça na ocasião do julgamento do Tema 905 dos Recursos Repetitivos.

Impositivo concluir, portanto, que, anteriormente à adoção de uma “contabilidade criativa” sob a falácia de esforço fiscal para o adimplemento das decisões judiciais, é imprescindível que haja estrita observância à ordem jurídica vigente de modo a evitar que novas discussões judiciais sobre matérias superadas deem ensejo a um endividamento ainda maior para as Fazendas Públicas.

- A PEC 23/2021 repete previsão afeta ao procedimento de “encontro de contas” quando autoriza a União Federal a “*utilizar os valores objeto de precatório devido a pessoa jurídica de direito público interno para amortizar dívidas*” (redação dada ao § 21 do art. 100) e quando determina a inclusão de “*cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais*” (redação dada ao § 2º do art. 160). Reitera-se, quanto ao ponto, a inconstitucionalidade do procedimento; aqui, sob os fundamentos de ofensa à isonomia entre a União Federal e os demais entes da federação (art. 5º, *caput*, CRFB), bem como à sua autonomia (art. 18, *caput*, CRFB), elementos cânones do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, CRFB).

- Ao prever a possibilidade de realizar, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, receitas de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital “*autorizadas pela lei orçamentária anual*”, sem que se submetam às exigências de possui uma “*finalidade precisa*” e a “*aprovação pelo Poder Legislativo por maioria absoluta*”, a PEC 23/2021 **relativiza a “regra de ouro” da dívida pública, assim como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, as quais são, justamente, fundamentos utilizados para legitimar o calote sobre os precatórios.**

- Ao instituir Fundo de Liquidação de Passivos da União, suas autarquias e fundações a ser constituído por despesas não recorrentes oriundas de

⁴ ADI 4357 QO-ED-segundos, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018.

programas de desestatização, a PEC 23/2021 vincula o pagamento dos precatórios parcelados ao ideal neoliberal, em oposição ao fundamento republicano do pluralismo político. **Ademais, o pagamento das dívidas fazendárias é, por si, suficiente para ensejar o pagamento e jamais deveria estar condicionada à alienação de bens pela União Federal.**

Essa especificidade denota, conseqüentemente, que há um alto risco de que a receita do Fundo de Liquidação de Passivos da União simplesmente não seja suficiente para evitar o superendividamento da União Federal em razão da sobreposição de débitos oriundos de sentenças judiciais. **Ou seja, há inequívoca probabilidade de que, ao invés de “evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários”⁵, a PEC 23/2021 venha a ser o verdadeiro catalisador deste cenário.**

Por fim, note-se que, se aprovada a PEC 23/2021, seus efeitos devem ser aplicados a todos os requisitórios expedidos ou inscritos na data da promulgação, inclusive no orçamento fiscal e da seguridade social do exercício de 2022.

Considerando a gravidade da situação exposta, exsurge impositiva a rejeição da Proposta de Emenda à Constituição n. 23/2021 – PEC 23/2021.

Certos da sua atenção e diligência quanto ao solicitado, subscrevemo-nos reiterando protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

⁵ Exposição de Motivos n. 206/2021 do Ministério da Economia.