

Júlio César Soares: Emendas 113 e 114 e os precatórios

08/08/2022

Em meados de 2011, às vésperas dos julgamentos das ADIs 4.425 e 4.357, publiquei artigo, aqui na **ConJur**, a respeito das inconstitucionalidades envolvendo a EC 62/09 [1]. Intitulada, à época, de "Emenda do Calote", tive a honra de ter aquele artigo citado pelo Exmo. ministro Ayres Brito no voto condutor das ADIs [2]. Naquela ocasião, sustentado pela Divina Comédia, de Dante Alighieri, enfatizei como os advogados e as partes, que são detentoras de direitos creditórios perante a Fazenda Pública, encontram no próprio Estado um verdadeiro pesadelo. Submetidos ao que pode ser considerada uma travessia pelos círculos do purgatório e do inferno em processos lentos, caros e que contavam muitas vezes com a atuação temerária da advocacia pública, os titulares de precatórios precisavam enfrentar ainda, no momento da execução, medidas arbitrárias que levavam à impossibilidade de satisfação de valores definitivamente reconhecidos pelo Poder Judiciário.



Debatíamos, à época, como a EC 62/09, ao propor a

sistemática da moratória mediante parcelamento, sem a devida correção monetária dos seus respectivos valores, bem como ao propor a "compensação forçada" de créditos com débitos tributários, continha violações à tripartição de poderes (artigo 2º da CF/88), à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada (artigo 5º, *caput* e inciso XXXVI, da CF/88), ao direito de propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da CF/88), à inafastabilidade do Poder Judiciário, ao devido processo legal, à ampla defesa, à razoável duração do processo (artigo 5º, incisos XXXV, LIV, LV e LXXXVIII da CF/88) e ao princípio da igualdade das partes (artigo 5º, *caput* e inciso LIV, da CF/88).

O cansativo rol de inconstitucionalidades que lá mencionei também não passou despercebido pelo STF. No julgamento da ADI 4.357 [3], o STF afirmou de maneira irretocável que "*o cumprimento das decisões judiciais não pode ficar na dependência de manifestação alguma da Administração Pública, nem as demandas devem se eternizar*", acrescentado, quanto à compensação forçada, que "*esse tipo unilateral e automático de compensação de valores (...) embaraça a efetividade da jurisdição e desrespeita a coisa julgada*" [4].

Quanto ao parcelamento dos precatórios, o tribunal foi igualmente enfático, no sentido que a *"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 a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI)"*.

O voto-vista do Exmo. ministro Luiz Fux na referida ADI contém passagem de suma importância para o debate aqui proposto [5]. Conforme afirmou Sua Exa., *"A controvérsia constitucional sobre a viabilidade jurídica de moratória de precatórios não é nova na Corte. No julgamento da medida cautelar na ADIn nº 2.356, rel. p/ acórdão Min. Ayres Britto, 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"*.

Portanto, em 2011, quando das discussões prévias ao julgamento da EC nº 62/09, já não era novo o entendimento do STF quanto às inconstitucionalidades relativas à moratória e à compensação forçada de precatórios, bem como quanto às formas indevidas de correção monetária pretendidas pelo governo.

Mais de uma década depois, o que mudou? Ao que parece, praticamente nada. A comunidade jurídica vê-se novamente envolvida por Emendas Constitucionais que propõe a moratória de precatórios, a compensação forçada de créditos com débitos tributários e formas de atualização do patrimônio do particular que não respeitam o efetivo poder de compra dos valores decorrentes de decisões judiciais. As ECs 113 e 114 são chamadas, da mesma forma, de Emendas do Calote. Talvez, seja o momento de deixarmos Virgílio e Dante de lado, pois atravessar os círculos do purgatório e do inferno já não nos parece ser uma tarefa assim tão ruim.

Narra a mitologia grega que Sísifo, filho de Éolo e Enarete, foi o primeiro rei de Corinto. Um dos primeiros gregos a dominar a escrita. Extremamente astuto, Sísifo, apesar de mortal, tornou-se conhecido entre os deuses pela facilidade com que supostamente os enganou por mais de uma vez, inclusive Hades, o deus dos mortos.

Após ser finalmente levado pela morte, Sísifo teria recebido o pior castigo de todos: foi condenado pelos deuses, por toda a eternidade, a rolar uma grande pedra de mármore até o topo de uma montanha, sendo que a pedra inevitavelmente rolava novamente montanha abaixo em razão do seu peso, tornando inútil o seu esforço. Por esse motivo, a expressão "trabalho de Sísifo" é utilizada atualmente para descrever qualquer tarefa que envolva esforços longos, repetitivos e inúteis, em um ciclo infinito e inevitável que jamais surte o efeito pretendido pelo autor da tarefa. Alberto Camus aponta que os deuses, ao condenarem Sísifo a rolar incessantemente uma rocha montanha acima, que certamente viria montanha abaixo, pensaram, com certa razão, que *"não há castigo mais terrível que o trabalho inútil e sem*

esperança" [6]. Se os deuses gregos soubessem o que é advogar contra o poder público no Brasil, talvez o castigo de Sísifo tivesse sido outro.

Conforme mencionado, em dezembro último, surgiram novas regras relativas ao pagamento dos precatórios. Foram promulgadas as Emendas 113 e 114 que estabeleceram, de forma inacreditável e a despeito de tudo o que já foi dito e repetido pelo STF, nova sistemática de moratória em favor da Fazenda Pública, nova modalidade de compensação forçada e nova forma de atualização dos créditos dos particulares que não correspondem à recomposição devida da moeda durante o período em que o particular suportou o ato estatal ilegal.

Antes da promulgação das referidas emendas, foram realizadas audiências públicas [7][8] em que os representantes do governo federal, em especial do Ministério da Economia, projetaram quais seriam os objetivos das novas emendas: (1) compatibilizar a despesa de precatórios com o teto de gastos do governo; (2) tratar o crescimento atípico da despesa de precatório; (3) modernizar a regra "permanente" de parcelamento de precatórios e lidar com esqueletos do passado; e (4) realizar encontro de contas entre precatórios e débitos inscritos em dívida ativa em nome dos titulares de direitos creditórios.

As justificativas utilizadas pelos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo para apoiarem as ECs foram as mais variadas. Dentre elas, o argumento de que a evolução dos gastos com sentenças judiciais seria incompatível com o aumento do teto de gastos do governo federal de 2018 em diante. Pelas projeções apresentadas, caso o crescimento dos gastos com precatórios tivesse acompanhado o crescimento do teto de gastos, que segue a inflação, deveríamos ter um gasto em 2022 de cerca de R\$ 44 bilhões em precatórios, e não os R\$ 89 bilhões previstos inicialmente na lei orçamentária para pagamento no presente ano.

Aqui um parêntese faz-se necessário. Não nos parece justo, nem minimamente razoável, que a "culpa" pelo acréscimo dos gastos do governo federal com sentenças condenatórias seja atribuída ao Poder Judiciário, como se os juízos e tribunais brasileiros tivessem passado, de forma desmedida e de uma hora para outra, a condenar o poder público por seus atos ilegais.

Também não nos parece juridicamente possível sustentar a ideia de que o tratamento correto do "*crescimento atípico das despesas com precatórios*", para usar as palavras do governo federal, dê-se mediante o não pagamento a tempo e modo corretos de seus credores. Por trás de todo precatório existe um ato estatal ilegal, e o crescimento da despesa com seus pagamentos não pode ser solucionado, por óbvio, com seu não pagamento.

No mais, é igualmente evidente que o sistema constitucional vigente não comporta qualquer regra que atrele o "gasto" com precatórios ao fenômeno inflacionário a partir de determinado marco (sendo que precatórios, frise-se, não podem ser tratados como "despesas discricionárias", como faz crer o governo federal), mesmo porque isso seria contraditório com a própria tentativa reiterada, e já afastada pelo STF em outras ocasiões, de se corrigir os valores dos precatórios por índices que verdadeiramente não refletem a inflação.

Enfim, com motivação no argumento de que a conta é alta e o cobertor é curto, foram introduzidos e/ou modificados na ordem constitucional vigente, dentre outros, os seguintes dispositivos: (1) o § 9º do artigo 100 da CF/88, para instituir nova forma de compensação de

créditos de precatórios com débitos tributários; (2) o artigo 3º da EC 113, para determinar a incidência da taxa Selic para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora de precatórios; e (3) o artigo 107-A do ADCT, que determinou teto para pagamento anual de precatórios a partir de 2022, empurrando para anos subsequentes o pagamento dos valores excedentes ao teto e criando um represamento da dívida, com provável crescimento exponencial, sem qualquer previsão de pagamento [9].

Acreditamos, diante dos trechos da jurisprudência do STF acima colacionados, que se torna absolutamente desnecessário tecermos aqui longos argumentos a respeito das diversas transgressões que as referidas emendas trazem à ordem constitucional. As inconstitucionalidades surgidas dos dispositivos mencionados estão claramente descritas na reiterada jurisprudência do STF e são tão inevitáveis quanto a gravidade que puxa a pedra de Sísifo ladeira abaixo. As inconstitucionalidades são evidentes e, ademais, não é este o objetivo do presente artigo.

Benjamin Constant, em sua célebre obra *"Princípios de Política Aplicáveis a Todos os Governos"*, nos ensina que *"medidas arbitrárias são com frequência justificadas em termos de sua suposta utilidade"*. Ora, nada é mais simples, para um governo arbitrário, do que encobrir a causa com a consequência. É por esta razão que Constant afirma com grande felicidade que *"quanto mais a medida governamental ofende a liberdade e a razão, mais ela arrasta em sua onda a desordem e a violência; e então o governo atribui a necessidade da medida à própria desordem e violência"* [10].

Assim, evidentemente preocupados com as consequências, mas sem fazer verdadeira reflexão a respeito das causas, buscamos socorro junto ao STF, apontando prontamente as inúmeras violações levadas a efeito pelas ECs 113 e 114. Não há pecado nisso, ao contrário. É nossa vontade, e nosso dever, buscar remédio aos abusos cometidos pelo poder instituído. A advocacia jamais se esquivará da luta contra imposições despóticas do poder público, e a batalha contra o novo arremedo constitucional acontecerá perante a Corte Suprema, em especial nos autos da ADI 7064, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil [11].

Porém, preocupados, como Sísifo, em empurrar novamente a pedra da arbitrariedade ladeira acima, nos esquecemos do que realmente importa: entender a causa para evitar as consequências reiteradamente surgidas das tentativas governamentais de calote.

A exposição de motivos apresentada pelo governo federal ao propor a PEC convertida nas ECs 113 e 114 afirmava que era necessário *"evitar um colapso financeiro da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários"* [12] decorrente do pagamento de precatórios. Portanto, a justificativa foi: não há recursos. Porém, poucos meses depois, surge nova EC possibilitando que o governo federal dribble o teto de gastos para conceder, acima do limite previsto legalmente, benefícios e auxílios às vésperas da eleição [13].

Enfim, para além do manifesto vício de motivação e do desvio de finalidade, que não serão tratados aqui, até mesmo por serem igualmente evidentes, é certo que vivemos um período de forte instabilidade política, econômica e financeira, e talvez seja o momento propício para nos questionarmos, como nação, por quais razões a dívida do Estado com os particulares é

reiteradamente tratada pelos governos brasileiros de forma a afrontar a Constituição.

A ordem constitucional vigente foi inaugurada em 1988. Passaram-se 34 anos e possuímos Ato de Disposições Constitucionais "Transitórias" que são permanentes, além de 125 Emendas (até o término deste artigo...), das quais oito tratam de precatórios [14]. É como se a cada quatro anos e três meses (período muito inferior ao trâmite de um processo judicial envolvendo o Estado) surgissem novas regras regulando o pagamento de precatórios. Regras estas, diga-se, sempre em benefício do devedor.

Parece-nos que o problema vai além da insistência inconstitucional adotada pelos subsequentes governos brasileiros em violar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, o direito de propriedade, a coisa julgada, a segurança jurídica, dentre outros.

Nesse cenário, assumem lugar de destaque algumas reflexões: Por que os governos brasileiros, de tempos em tempos, buscam se socorrer financeiramente de valores cujos pagamentos foram determinados pelo Poder Judiciário? Por que, de tempos em tempos, é feita a escolha pelo constituinte derivado de se lesar ainda mais quem já foi reconhecidamente lesado? Por que, quando o assunto é a dívida estatal, a opção legislativa é pela edição de normas que nitidamente violam a Constituição e a reiterada jurisprudência do STF? Existe interesse público em dar calote em credores do Estado para atender interesses governamentais? No caso atual, tomando por hipótese ser legítima a motivação, ainda assim haveria interesse público em se desrespeitar a coisa julgada e o direito adquirido para atender programas governamentais? Quais são as reais consequências para o Estado (aqui no sentido de nação) por possuímos, no próprio constituinte derivado, a chancela dos calotes pretendidos pelos governos?

Tais perguntas possuem enorme densidade ontológica e não há espaço aqui para uma tentativa de resposta. Como dito, foram aqui lançadas a título de reflexão. Porém, a uma conclusão podemos chegar: Estados que são maus pagadores geram cidadãos que são maus pagadores. A solução para dívidas líquidas e certas não pode ser o calote institucionalizado. Em um Estado onde impera a insegurança jurídica, a violação à coisa julgada, ao direito de propriedade e ao direito adquirido, jamais haverá um ambiente propício aos negócios e à geração de riqueza, e, portanto, ao crescimento econômico e financeiro do próprio Estado.

No que diz respeito às consequências, aguarda-se o posicionamento do STF. Além da ADI 7.064, encontra-se igualmente conclusa para decisão a ADI 7.047 [15], ambas de relatoria da Exma. ministra Rosa Weber, e ambas com pedido acautelatório para suspensão imediata dos efeitos das ECs, que podem ser desastrosos para o próprio Estado em breve, como visto acima [16]. É de suma importância, aqui sim para o interesse público, que o STF se debruce com rapidez sobre a questão. É preciso evitar o agravamento das consequências que, saliente-se, já estão sendo sentidas pelos cidadãos que passam, na maioria absoluta das vezes, por décadas de litígio contra o Estado até verem concretizados os seus direitos. No entanto, é preciso pontuar que, enquanto a atitude legislativa for a do desrespeito à reiterada jurisprudência do STF, jamais haverá magistrados e tribunais suficientemente eficientes para evitar os danos decorrentes da violação à Constituição. Enquanto a cartilha dos governos brasileiros for a da arbitrariedade, uma coisa é certa: seremos todos Sísifo.

[1] Disponível em <https://www.conjur.com.br/2011-jun-13/obrigar-compensacao-precatorios-debitos-ec-62-atrapalhou>

[2] Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>

[3] A ADI 4.357 teve seu julgamento iniciado em 16/6/2011, em conjunto com as ADIs 4.425, 4.400 e 4.372.

[4] Voto do Exmo. ministro Ayres Brito, fls. 36/37 da íntegra do acórdão.

[5] Voto do Exmo. ministro Luiz Fux, fl. 108 da íntegra do acórdão.

[6] CAMUS, *O Mito de Sísifo*, 1979, p.137.

[7] https://www.youtube.com/watch?v=YCtIt479KK4&list=TLGG_PaIYRs4GGswMTEwMjAyMQ

[8] <https://www.youtube.com/watch?v=czSwv4z07F8>

[9] As implicações fiscais da PEC dos Precatórios. Comentários da IFI nº 14, atualizada em 3/12/2021. p. 3. Disponível em <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2023/04/CI14.pdf>.

[10] CONSTANT, *Princípios de Política Aplicáveis a Todos os Governos*, 2007, p. 145.

[11] Além do Conselho Federal da OAB, figuram como autoras da ADI a AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais.

[12] ADI 7.064, fl. 05. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico>

[13] EC 123/2022, apelidada de PEC dos Benefícios ou Pec Kamikaze, que possibilita que, em razão de suposto "estado de emergência", o governo federal conceda mais de R\$ 41 bilhões em benefícios em forma de assistencialismo e às vésperas da eleição, sem a necessidade de observância do teto de gastos.

[14] EC 20/98, EC 30/00, EC 37/02 EC 62/09, EC 94/16, EC 99/17, 109/2021 e EC 113/2021.



[15] Disponíveis em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822> e <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731>

[16] Vide estudo do Instituição Fiscal Independente (IFI), mencionado na nota 09 e disponível em <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2023/04/CI14.pdf>

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-ago-08/julio-cesar-soares-emendas-113-114-precatorios/>