



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7064**

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**, por seus advogados que subscrevem, vem, à presença de Vossa Excelência, apresentar **MEMORIAIS** com os seguintes fundamentos.

#### **I – SÍNTESE DA DEMANDA**

Trata-se de ADI proposta em face das Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 113/2021 e 114/2021 por violação do devido processo legislativo (arts. 5º, LIV, 55, III, 60, I e § 2º), do Estado Democrático de Direito (art. 1º), da separação dos poderes (art. 2º), do direito de propriedade (art. 5º, XXII), da isonomia (art. 5º, *caput*), do direito à tutela jurisdicional efetiva e à razoável duração do processo (art. 5º, XXXV e LXXVIII), da segurança jurídica, da coisa julgada e do direito adquirido (art. 5º, XXXVI), do juiz natural (art. 5º XXXVII e LIII), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas (art. 37); bem como em face da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 95/2016, para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 107, *caput* e I, do ADCT.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

## **II – DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E MATERIAIS EXISTENTES NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 113/2021 E N. 114/2021**

As referidas Emendas promovem grave esvaziamento de direitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, pois, além de terem violado o devido processo legislativo e o princípio da unidade do texto constitucional, estabelecem privilégios desarrazoados ao Poder Público face a seus cidadãos.

**A uma** porque restabelecem o “encontro de contas”, procedimento através do qual os créditos de precatórios devem ser compensados com eventuais débitos inscritos em dívida ativa contra o mesmo credor e que já foi declarado inconstitucional por esse E. STF no âmbito do emblemático julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n<sup>os</sup> 4357 e 4425<sup>1</sup>.

**A duas** porque permitem ao Executivo que, após pactuar empréstimos não sujeitos aos limites de endividamento e à vinculação de receitas, empregue tais valores apenas ao pagamento de precatórios sob a modalidade de acordo direto, isto é, com os credores que aceitem o deságio mínimo de 40% do que lhes é efetivamente devido. Flagrante o uso imoral do poder normativo que assiste ao Estado uma vez que autoriza os entes federativos a instituírem, por ato do Executivo, benefício para si (emprego dos créditos oriundos de empréstimos para quitar apenas os débitos judiciais com deságio, induzindo os credores a aceitarem-no) a partir de ato ilícito que por eles foi cometido (origem do débito judicial) e devidamente reconhecido em sentença transitada em julgado pelo Poder Judiciário.

**A três** porque instituem a Selic, definida por deliberação político-econômica, como índice para atualização monetária, remuneração do capital e juros moratórios, sendo que a taxa não é formulada para cumprir essas funções. Ou seja, sua adoção reveste-se de característica de confisco, violando o direito de propriedade e o necessário tratamento isonômico entre os credores públicos e privados. Esse é o entendimento desse E. STF ao julgar e modular os efeitos do julgamento das ADIs n<sup>os</sup> 4.425 e 4.357, bem como ao decidir o Tema 810 da Repercussão Geral<sup>2</sup>.

**A quatro** porque, sem qualquer constrangimento, limitam a disponibilização

<sup>1</sup> Relator AYRES BRITTO, Relator para Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013.

<sup>2</sup> RE 870947, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-262 DIVULG 17-11-2017 PUBLIC 20-11-2017.



# Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

de recursos para o pagamento das requisições judiciais ao montante da despesa paga no exercício de 2016, corrigido pelo IPCA. Assim, quitadas as RPVs devidas a cada ano, apenas o que sobra é destinado ao pagamento dos precatórios, adiando-se indefinidamente a quitação do excedente. Não bastasse, estabelecem que os preteridos em virtude desta limitação só terão a garantia de acesso ao seu direito líquido e certo até o final do exercício financeiro seguinte mediante a renúncia de, no mínimo, 40% do montante total dos seus créditos.

A imposição de um limite ao pagamento viola: a separação dos poderes, no que promove a subordinação de decisões definitivas do Poder Judiciário à discricionariedade do Executivo; a isonomia entre os sujeitos públicos e privados, ao instituir mais uma assimetria entre a Fazenda Pública e o cidadão; o direito à propriedade, no que trata as dívidas judiciais como espécie de fonte de renda ao erário, seja ao postergar indefinidamente a sua quitação, seja ao condicioná-la à renúncia de parte expressiva do crédito; a efetividade da tutela jurisdicional e à razoável duração do processo, uma vez que postergar o pagamento equivale a inviabilizar os efeitos do provimento judicial; a garantia da coisa julgada e à segurança jurídica, no que mitigam a efetividade do pagamento das dívidas em razão de provimento judicial transitado em julgado, frustrando justa expectativa; a moralidade e à eficiência tendo em vista a ausência de qualquer benefício advindo da postergação da quitação temporânea desta dívida; e, por fim, o Estado Democrático de Direito, esvaziado em seus valores mais caros. Nestes exatos termos é a decisão proferida por esse E. STF nas ADIs nºs 4.425 e 4.357.

**A cinco** porque, ao alterar o marco final para a inclusão da verba necessária ao pagamento dos débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado pelas entidades em seus orçamentos, impõem apertado espaço de tempo para que o credor promova as providências necessárias à expedição do requisitório, mormente se considerados os dias não úteis durante o primeiro quadrimestre do ano. Logo, o que se tem é o elástico desproporcional do período em relação ao qual não incidem os juros moratórios, impondo prejuízos e agravando o descompasso existente entre a posição processual da Fazenda Pública e dos cidadãos.

**A seis** porque autorizam a criação de Comissão Mista pelo Legislativo para examinar atos, fatos e políticas com potencial de gerar precatórios e sentenças contrárias à Fazenda Pública, em inequívoca sobreposição de competências atualmente exercidas por outros órgãos, e, mais gravosamente, em usurpação de competências constitucionalmente outorgadas ao Judiciário. A redução das condenações judiciais é



# Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

consequência lógica de atos administrativos produzidos em conformidade com a ordem jurídica vigente e não passa pela subordinação e/ou coerção do Judiciário às conclusões “apuradas” pelo Legislativo.

A sete porque atribuem efeitos retroativos às alterações que promovem no texto constitucional em violação ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e aos precedentes desse E. STF, que já se manifestou no sentido de que a “*Lei disciplinadora da submissão de crédito ao sistema de execução via precatório possui natureza material e processual, sendo inaplicável a situação jurídica constituída em data que a anteceda*”<sup>3</sup>.

### III – DA NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME AO NOVO REGIME FISCAL INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016

Concomitantemente com a declaração de inconstitucionalidade das ECs 113/2021 e 114/2021, há que ser deferida interpretação conforme ao art. 107, *caput* e inciso I, do ADCT, incluído pela EC 95/2016, para excluir as dívidas judiciais sobre as quais versa o art. 100 da CF88 do seu âmbito de incidência. Isso porque vige interpretação anti-sistêmica e anti-teleológica no sentido de que apenas algumas dívidas decorrentes de sentença judiciária são espécie de “*despesa pública primária*”, sujeitando-se à incidência do art. 107 do ADCT e, agora, do art. 107-A do ADCT – enquanto outras dívidas de mesma natureza foram excetuadas de tal limite.

Nesse contexto, a própria EC 114/2021 excluiu do subteto imposto ao pagamento de condenações judiciais contra a Fazenda Pública os valores destinados: (i) ao adimplemento de precatórios pagos com 40% de deságio (art. 107-A, §3º do ADCT); (ii) à quitação parcelada de precatórios que excedam 15% do valor total das expedições totais de determinado exercício (art. 107-A, § 5º do ADCT); (iii) aos mecanismos de encontro de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CR e (iv) à recomposição do FUNDEF/FUNDEB (art. 4º, parágrafo único da EC 114/21). Tais exceções ao limite orçamentário inconstitucionalmente imposto foram implementadas sem qualquer elemento de discrimen em relação aos precatórios alimentares e comuns, cujo pagamento se encontra contingenciado pelos arts. 107 e 107-A do ADCT.

<sup>3</sup> RE: 729107/DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 08/06/2020, Tribunal Pleno.



# Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Destaca-se que as dívidas em virtude de sentença judiciária não se confundem com políticas públicas implementadas por discricionariedade administrativa em desconformidade com a sua capacidade econômica. Trata-se, diversamente, do cumprimento estrito da finalidade para a qual o Poder Judiciário e a própria República existem: a construção de uma sociedade justa, que promove o bem de todos. Soma-se a isso o fato de que o NRF foi estruturado de modo a não viabilizar qualquer “*possibilidade do cumprimento do limite por meio de atrasos de pagamentos, o que não constituiria ajuste fiscal legítimo, mas tão somente repressão fiscal, que empurraria o problema para frente, sem resolvê-lo*”. Isso significa que a EC 95/2016 foi promulgada sob *ratio* que não admite a imposição de moratória sobre qualquer dívida decorrente de sentença judiciária e, concomitantemente, a limitação dos recursos destinados à sua quitação.

Nesse contexto, a única interpretação que conforma o conteúdo do art. 107, *caput* e inciso I, do ADCT aos valores e princípios constitucionais vigentes – e ao próprio regime fiscal – é a que equipara todas as dívidas em virtude de sentença judiciária sobre as quais versa o art. 100 da Constituição Federal às exceções previstas no NRF (art. 107, § 6º do ADCT), considerando que as dívidas judiciais representam montante em relação ao qual os Poderes não possuem ingerência, mas cuja quitação é inescusável.

## IV – DOS GRAVES IMPACTOS SOCIAIS E ORÇAMENTÁRIOS

A apreciação da presente ação não pode ocorrer sem que sejam considerados os graves impactos impostos pelas alterações constitucionais à ordem social e financeira. Com efeito, ainda que considerados apenas os exercícios de 2022 e 2023, confirma-se o cenário catastrófico apontado na exordial em que a Instituição Fiscal Independente vinculada ao Senado Federal indica que o “*passivo poderia alcançar R\$ 490 bilhões até 2026*”<sup>4</sup>.

O estoque de precatórios que não foram pagos em 2022 totaliza 22,31 bilhões de reais, enquanto o montante devido dos precatórios apresentados até 02 de abril de 2022 está estimado em 51,68 bilhões. Para quitar o saldo, o orçamento de 2023 destinou insuficientes 17,1 bilhões. Isso significa que, se não houvesse a determinação de pagamento dos precatórios superpreferenciais a cada ano pelo CNJ e CJF, *nenhum* precatório submetido até 02 de abril de 2022 seria pago em 2023. A consequência é que o estoque de precatórios já alcança a cifra de 56,89 bilhões.

<sup>4</sup> As implicações fiscais da PEC dos Precatórios. Comentários da IFI n. 14, atualizada em 03/12/2021. p. 3. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594276/CI14.pdf>>. Acesso em 25/04/2023.



# *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

Não se pode ignorar, por fim, que o pagamento referente ao exercício de 2022 deveria ser realizado uniformemente entre os diferentes Tribunais a partir da ordem de prioridades estabelecida no § 8º do art. 107-A do ADCT. Não bastasse a inconstitucionalidade da norma, esta sequer foi respeitada na medida em que a divisão de recursos aparentemente ocorreu a partir da consideração do montante total devido em cada Tribunal, apesar de possuírem percentuais diferentes de precatórios alimentares superpreferenciais, alimentares comuns e comuns propriamente ditos. Desta divisão decorreu o pagamento de precatórios comuns no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, enquanto nos demais sequer foi concluído o pagamento dos precatórios alimentares, em que pese se trate dos mesmos devedores.

## **V – DELIBERAÇÃO DO TCU SOBRE A PEC DOS PRECATÓRIOS**

Oportuno destacar, por fim, que o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) recentemente analisou representação originária de Deputados Federais, na qual se pleiteava a avaliação dos potenciais impactos e riscos de natureza orçamentária, financeira e fiscal emanados da PEC 23/2021, convertida posteriormente nas EC 113/2021 e EC 114/2021, oportunidade em que a Corte endossou a pertinência dos riscos inerentes ao equilíbrio fiscal das contas públicas decorrentes da referida proposição. Referida deliberação corroborou a análise delineada no Relatório de Acompanhamento Fiscal 64 da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, o qual sugere a perspectiva de um déficit primário da magnitude de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2027, advindo do progressivo acúmulo de precatórios.

O pronunciamento do TCU<sup>5</sup> enfatizou a modificação propugnada na abordagem de liquidação dos precatórios, ao introduzir restrições anuais no âmbito orçamentário ao longo de um quinquênio (de 2022 a 2026). Tal medida, inevitavelmente, resultará no crescente agigantamento dessas obrigações, o que conseqüentemente desencadeará um incremento na dívida pública. Adicionalmente, o TCU emitiu orientações direcionadas ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com vistas a coordenar medidas que possibilitem a elaboração de estimativas anuais acerca do passivo cumulado decorrente dos limites de pagamento de precatórios instaurados pela EC 114/2021. Tais estimativas devem ser acompanhadas de sugestões de ações compensatórias, de maneira a salvaguardar o equilíbrio fiscal, com base em diferentes cenários de evolução de valores.

---

<sup>5</sup> TCU. Acórdão Plenário 1476/2023. Relator Ministro Antonio Anastasia. Data da sessão: 19/07/2023.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D.F.*

## **VI - DOS PEDIDOS**

Diante da relevância jurídica e social da matéria, as entidades autoras requerem o julgamento de total procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Nesses termos, pede e aguarda deferimento.

Brasília, 15 de agosto de 2023.

**José Alberto Ribeiro Simonetti**  
**Cabral** Presidente do Conselho  
Federal da OAB OAB/AM 3.725  
OAB/DF 45.240

**Marcus Vinicius Furtado Coêlho**  
Presidente da Comissão Nacional de Estudos  
Constitucionais OAB/DF nº 18.958

**Grace Maria Fernandes Mendonça**  
Membra da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais  
OAB/DF 9.469

**Márcio Brotto de Barros**  
Presidente da Comissão Especial de Precatórios  
OAB/ES 7.506