

PARECER CONSTITUCIONAL SOBRE O DIREITO À COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Dra. Khauany Marques Dardengo

Advogada e Especialista em Direito do Estado com Ênfase em Direito Tributário

Ratificado: Dr. Mário Augusto Rodrigues Nunes

OAB/SP 96.643

A Compensação Tributária como Pilar da Sustentabilidade Orçamentária: Fundamentação Constitucional e Finalidade Econômica da EC 113/2021

JANEIRO DE 2025

SUMÁRIO

- I. Das Razões Primordiais Que Conduziram à Emenda Constitucional N. 113/2021 e O Advento do Direito Constitucional à Compensação**
- II. Da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.047 e da Interpretação do §11 do Art. 100 da Constituição**
- III. Da Interpretação Do Voto Dos Ministros do STF e o Alcance da Não Autoaplicabilidade do §11 do Art. 100 da Constituição Federal**
- IV. Da Análise dos Efeitos da Exclusão da Autoaplicabilidade no Plano de Eficácia da Norma Constitucional**
- V. Da Inconstitucionalidade e Gravidade de Condicionar a Eficácia da Compensação à Regulamentação Da União**
- VI. Conclusão: A Força Normativa da Constituição e a Inafastabilidade do Direito à Compensação**

I – DAS RAZÕES PRIMORDIAIS QUE CONDUZIRAM À EMENDA CONSTITUCIONAL N. 113/2021 E O ADVENTO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À COMPENSAÇÃO

Inicialmente, faz-se necessário consignar que há três características de despesas públicas que, quando coexistem, tornam-se especialmente nefastas para qualquer Estado que pretenda cumprir suas próprias regras fiscais: **obrigatoriedade, elevação e imprevisibilidade.**

Tais atributos, quando somados, corroem a capacidade de planejamento e comprometem a estabilidade orçamentária.

O Brasil, lamentavelmente, convive com um estoque crescente desse tipo de despesa, notadamente aquelas oriundas de **derrotas judiciais impostas à União**, as quais, ao mesmo tempo em que representam o cumprimento de decisões soberanas do Poder Judiciário, impõem severa pressão sobre o erário.

Como se sabe, as chamadas despesas primárias, isto é, todos os gastos do governo excetuadas as despesas com juros da dívida pública, englobam, entre outras rubricas, os precatórios e as requisições de pequeno valor (RPVs). Tais obrigações, de caráter eminentemente judicial, impactam diretamente o resultado primário, diferença entre receitas e despesas, indicador que define se o Estado opera em *déficit* ou *superávit* e, por consequência, sua capacidade de honrar o pagamento da dívida pública.

Essa pressão financeira crescente encontra reflexo direto nas **despesas discricionárias**, ou seja, nos gastos sobre os quais o gestor público detém certa liberdade para decidir quanto e quando executar. Quanto maior o volume de obrigações financeiras inadiáveis, menor é a margem de discricionariedade orçamentária, e, por conseguinte, mais engessado se torna o orçamento público.

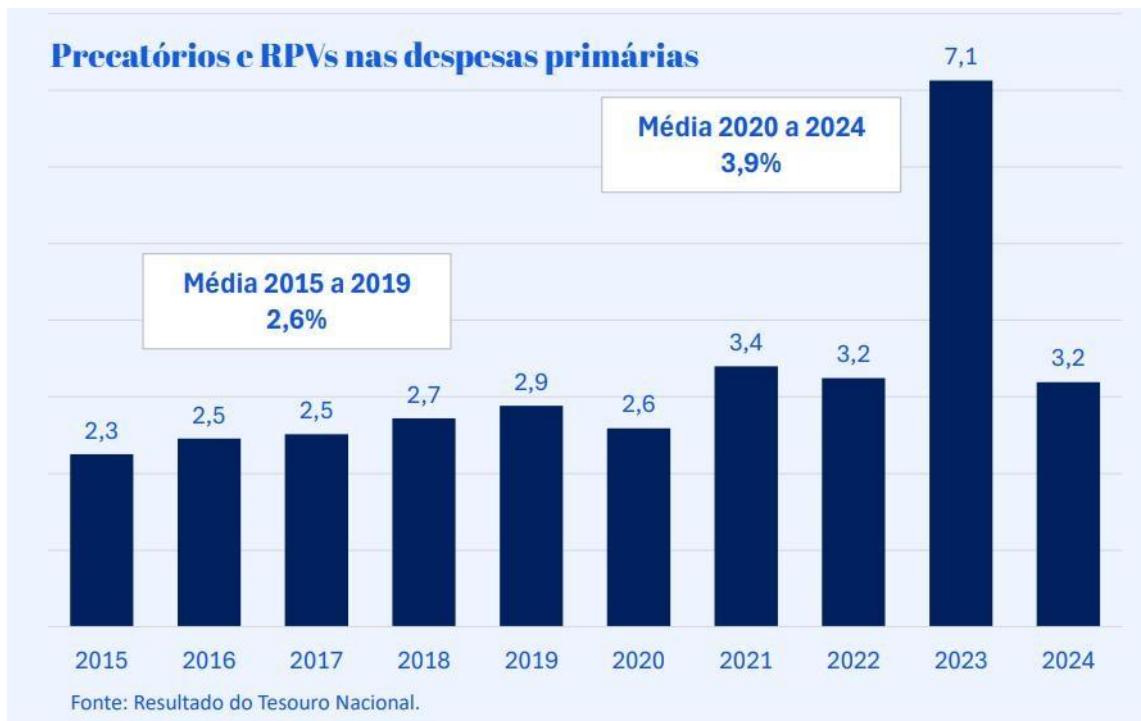
Entre os anos de **2015 a 2019**, os valores pagos em precatórios e RPVs, quando comparados às despesas discricionárias empenhadas, representaram, em média, **24,7%** do total. Já para o período compreendido entre **2020 e 2024**, essa proporção praticamente **dobrou**, atingindo o alarmante patamar de **50,1%**.

Esse dado revela uma transformação estrutural preocupante: metade de todas as despesas sobre as quais o governo poderia decidir livremente passaram a ser consumidas por dívidas judiciais, demonstrando a rigidez e o desequilíbrio do atual modelo orçamentário nacional.

O quadro se torna ainda mais grave quando se observa o impacto dessas despesas sobre o Produto Interno Bruto (PIB). Segundo dados oficiais da Advocacia-Geral da União (AGU), os gastos da União com sentenças judiciais já alcançam **0,9% do PIB**, percentual que **dobrou** em relação ao observado entre **2016 e 2018**, quando estava na casa de **0,6%**.

Os dados constantes do gráfico a seguir, elaborado a partir de dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional, revelam de forma inequívoca a **progressiva e**

preocupante elevação da participação dos precatórios e RPVs nas despesas primárias da União. Vejamos:



Entre os anos de **2015 a 2019**, a média de comprometimento dessas despesas com condenações judiciais manteve-se em **2,6%**, refletindo relativa estabilidade orçamentária. Todavia, a partir de **2020**, observa-se uma inflexão acentuada, com a média do período **2020 a 2024** alcançando **3,9%**, o que representa um aumento proporcional de **50% em relação à média anterior**.

O ápice dessa escalada ocorreu em **2023**, quando as despesas judiciais atingiram expressivos **7,1% das despesas primárias totais**, patamar inédito na série histórica e sintoma claro do **esgotamento do modelo orçamentário vigente**.

Ainda que em 2024 o percentual projetado retorne a **3,2%**, o salto observado em 2023 evidencia a extrema vulnerabilidade fiscal do Estado diante do crescimento contínuo das obrigações judiciais. Esses números traduzem, em linguagem econômica, aquilo que já se percebe no campo jurídico: a **judicialização das finanças públicas** tornou-se fator determinante do desequilíbrio fiscal, reforçando a necessidade de mecanismos constitucionais de compensação como instrumento de gestão responsável e de preservação da solvência estatal.

Assim, é necessário ter em mente que, antes de ser um ente arrecadador, o Estado é, sobretudo, um ente devedor. Essa verdade, embora singela, encerra uma das mais profundas premissas do direito público contemporâneo: a reciprocidade obrigacional entre o cidadão-contribuinte e o próprio Estado.

No intrincado tecido das finanças públicas, a noção de que o Estado possui deveres pecuniários tão relevantes quanto seus direitos de exigir tributos constitui fundamento de equilíbrio e Justiça fiscal.

O poder de tributar não é ilimitado, nem tampouco unidirecional. Ele é, como toda prerrogativa estatal, balizado pela Constituição e condicionado à preservação do pacto federativo e da segurança jurídica.

Assim, quando o contribuinte, após longos e extenuantes litígios, logra êxito em Juízo, reconhecendo-se um direito creditório líquido e certo contra a União, esse crédito não pode ser visto como mera dívida pública, mas sim como uma restituição de Justiça fiscal.

O fenômeno da compensação tributária, portanto, não é apenas um expediente técnico de liquidação de créditos e débitos, mas um verdadeiro **mecanismo de sustentabilidade orçamentária e equidade fiscal**.

Foi sob essa perspectiva que surgiu a Proposta de Emenda Constitucional n. 23/2021, apresentada pelo então Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, sob o número de protocolo 00206/2021.

A referida PEC teve origem em um contexto de acentuado desequilíbrio fiscal, em que o aumento exponencial das condenações judiciais impostas à União ameaçava o próprio funcionamento da máquina pública.

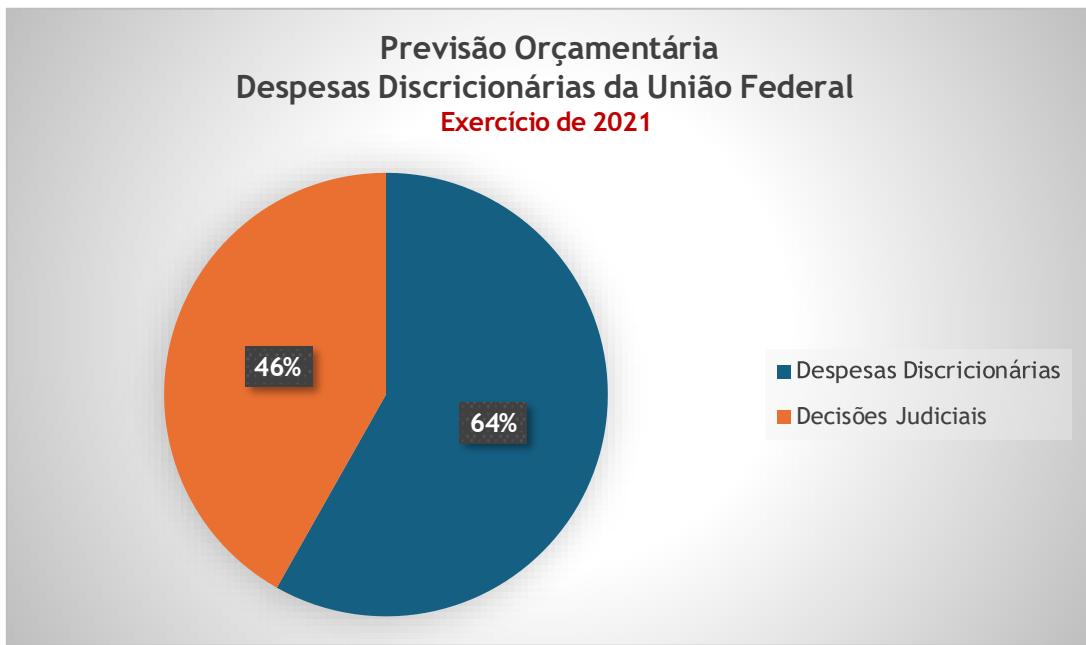
No encaminhamento da proposta ao Congresso Nacional, o Ministro ressaltou que o objetivo central era *"enfrentar o impacto orçamentário produzido pelas condenações oriundas de sentenças transitadas em julgado contra a União"*.

Durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2022, o Poder Judiciário encaminhou dados estarrecedores: os gastos com precatórios e sentenças judiciais em que a União figurava como devedora alcançariam cerca de **R\$ 90 bilhões**.

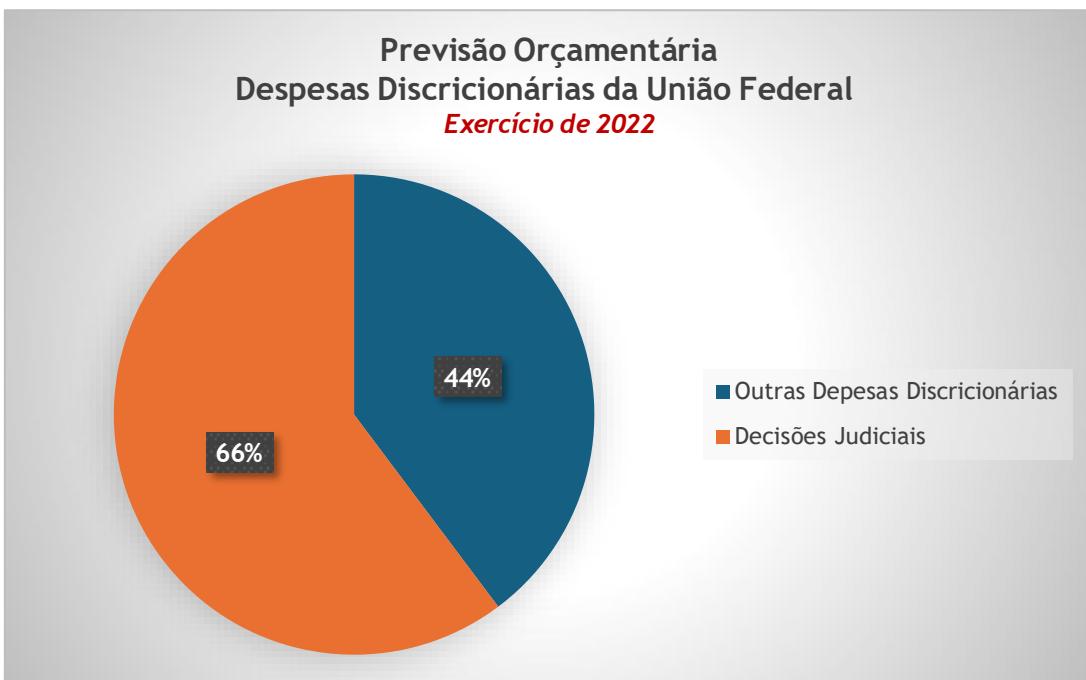
Tal cifra, por si só, representava um comprometimento severo das despesas discricionárias da União, evidenciando uma **variação positiva de 143%** em relação ao montante registrado em 2018.

No exercício de 2021, constatou-se que, dentro de todo o conjunto de despesas discricionárias da União, as sentenças judiciais representavam aproximadamente R\$ 45,1 bilhões, ou seja, 46% de toda a despesa discricionária estatal.

A esse respeito, vejamos o gráfico que demonstra a previsão orçamentária das despesas discricionárias da União para o exercício de 2021:



Para o exercício de 2022, projetou-se a assombrosa cifra de R\$ 89,1 bilhões, destinados exclusivamente ao custeio de condenações judiciais, o que equivaleria a dois terços de todo o orçamento federal reservado a despesas discricionárias. Nesse sentido, colha-se o gráfico que demonstra a previsão orçamentária das despesas discricionárias da União para o exercício de 2022 (majoração de 20% de um exercício para o outro, de 46% para 66%):



É absolutamente estarrecedor constatar que, entre os exercícios financeiros de 2021 e 2022, houve uma variação positiva superior a **20% nos gastos públicos que se inserem em despesas discricionárias decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado**. Tal majoração, em tão curto espaço temporal, evidencia não apenas a crescente judicialização das relações entre Estado e contribuinte, mas, sobretudo, a total ausência de mecanismos eficientes de equalização fiscal por parte da União.

É inconcebível que, em um cenário de restrição orçamentária e de contenção de despesas discricionárias, o erário seja compelido a suportar acréscimos dessa magnitude, comprometendo parcelas expressivas de seu orçamento para honrar condenações judiciais que poderiam, e deveriam, ser compensadas de forma racional. O crescimento abrupto desses dispêndios revela a urgência de implementação de instrumentos jurídicos como a compensação tributária, sob pena de perpetuar-se um ciclo insustentável de desequilíbrio fiscal e colapso orçamentário.

Frise-se que o próprio Ministro Guedes, em seu parecer técnico, enfatizou que essa trajetória de majoração contínua “*não encontrava precedentes em processos orçamentários anteriores*”, constituindo “*um grave risco à gestão fiscal e à estabilidade macroeconômica*”.

É forçoso reconhecer que tal cenário conduzia o Estado a uma encruzilhada: ou se criavam mecanismos racionais de equalização entre créditos e débitos, ou **a própria estrutura financeira da União colapsaria sob o peso de suas condenações judiciais**.

Some-se a isso o impacto potencial de decisões de repercussão geral, como o emblemático Tema 69 do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS, decisão cujo impacto orçamentário projetado alcançou cifras bilionárias.

A magnitude desses números revelou a urgência de uma reforma constitucional capaz de conferir ao Estado instrumentos jurídicos de gestão de seus passivos judiciais, sem, contudo, suprimir direitos reconhecidos dos contribuintes.

Assim, a **PEC n. 23/2021** nasceu não como um ato de contenção fiscal isolado, mas como uma tentativa de equilibrar a relação entre o poder de tributar e o dever de restituir.

O Ministro Paulo Guedes, em sua exposição de motivos, foi categórico ao afirmar que a proposta tinha por escopo “*evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações judiciais*”.

Nessa moldura, o instituto da compensação de créditos tributários surge não como uma liberalidade do Estado, mas como uma **necessidade de racionalização da política fiscal**.

A compensação, em sua essência, representa um ato de Justiça e eficiência: permite ao contribuinte adimplir débitos fiscais utilizando créditos reconhecidos judicialmente, e, ao mesmo tempo, desonera o Tesouro Nacional de desembolsos financeiros diretos.

É um mecanismo de equilíbrio dinâmico, em que se evita a duplicidade de fluxos financeiros, um de pagamento pelo contribuinte e outro de restituição pelo Estado, mitigando o impacto orçamentário e preservando a liquidez do erário.

Ao contrário do que se possa imaginar, o instituto não reduz a arrecadação real, mas reorganiza o fluxo fiscal, tornando-o mais racional e eficiente.

O episódio que ficou conhecido como o “**meteoro de gastos**”, expressão cunhada pelo então Ministro da Economia **Paulo Guedes** em 2021, marcou um dos momentos mais emblemáticos da crise fiscal contemporânea brasileira. Ao ser informado de que o Poder Judiciário havia autorizado a liberação de **quase R\$ 90 bilhões em precatórios** para o exercício financeiro subsequente, o governo foi surpreendido pela magnitude da despesa e pela iminência de um colapso orçamentário.

O impacto potencial dessa cifra, capaz de comprometer grande parte das despesas discricionárias da União, revelou, de forma contundente, o descompasso entre o volume crescente das condenações judiciais e a capacidade do Estado de absorvê-las em seu planejamento fiscal. Diante desse cenário de emergência financeira, o Executivo, tardivamente desperto para a gravidade da situação, iniciou uma série de debates e articulações institucionais que culminaram na promulgação das **Emendas Constitucionais n. 113 e n. 114, ambas de 2021**, instrumentos concebidos como respostas normativas à explosão das obrigações judiciais. Tais emendas impuseram **limites anuais para a quitação dos passivos representados por precatórios**, buscando, em última análise, **compatibilizar o cumprimento das decisões judiciais com a preservação do equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas** — ainda que, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, tenham inaugurado intenso debate sobre o alcance do direito de crédito e a efetividade da compensação tributária como alternativa legítima e constitucionalmente assegurada.

É sob essa ótica que a Emenda Constitucional n. 113/2021 consagrou o Direito Constitucional à Compensação, ao prever que os débitos inscritos ou parcelados administrativamente podem ser compensados com créditos reconhecidos ao contribuinte.

Trata-se de um avanço paradigmático, tendo em vista que o crédito do contribuinte deixou de ser uma mera expectativa e passou a ser um título constitucionalmente protegido, com aptidão plena para extinguir obrigações tributárias perante o mesmo ente federado.

Essa inovação traduz a concretização do princípio da reciprocidade fiscal, segundo o qual a relação entre Estado e contribuinte deve ser regida por simetria de deveres e direitos, e não por unilateralidade coercitiva.

A adoção da compensação constitucionalizada, portanto, não apenas corrige distorções históricas, mas inaugura um novo paradigma de gestão pública, pautado pela racionalidade fiscal e pela boa governança orçamentária.

Ignorar a eficácia prática dessa norma seria trair o próprio propósito que inspirou sua criação: garantir o equilíbrio das contas públicas sem sacrificar o direito do cidadão à restituição de valores reconhecidos judicialmente.

Desse modo, ou a União assume a responsabilidade de regulamentar de forma adequada o exercício desse direito, criando normas claras e procedimentos céleres para a compensação, ou perpetuar-se-á uma crise de confiança e liquidez institucional.

A omissão administrativa, nesse contexto, converte-se em violação direta ao texto constitucional, pois impede a materialização do direito assegurado pelo §11 do art. 100 da Carta Magna, introduzido pela EC 113/2021.

Em síntese, a Emenda Constitucional n. 113/2021 nasceu da necessidade inadiável de preservar a saúde orçamentária do Estado sem lesar o direito patrimonial do contribuinte, consolidando, de forma definitiva, o Direito Constitucional à Compensação de Créditos e Débitos Tributários, como instrumento de Justiça fiscal, racionalidade financeira e estabilidade macroeconômica.

II – DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7.047 E DA INTERPRETAÇÃO DO §11 DO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.047 foi proposta com o objetivo de submeter à apreciação do Supremo Tribunal Federal a compatibilidade da Emenda Constitucional n. 113/2021 com os princípios e limitações constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988.

O cerne da controvérsia residia tanto na alegação de inconstitucionalidade formal – em razão de suposto vício no *quórum* de aprovação – quanto na discussão material acerca da legitimidade das modificações orçamentárias e fiscais promovidas pela referida Emenda, especialmente diante da crise sanitária e econômica instaurada pela pandemia de COVID-19.

A EC 113/2021 introduziu relevantes alterações na disciplina orçamentária e fiscal da União, entre elas a possibilidade de abertura de crédito extraordinário para ampliação do teto de gastos instituído pela EC 95/2016, com o propósito de financiar ações emergenciais voltadas à saúde e à assistência social. O STF, ao apreciar a demanda, reconheceu que a análise de constitucionalidade dessa norma não poderia prescindir do contexto excepcional vivenciado pela sociedade brasileira, em que medidas de flexibilização fiscal se impunham como instrumentos de proteção da vida e da dignidade humana.

No plano formal, o Supremo afastou qualquer alegação de irregularidade procedural. O acórdão deixou expresso que a Proposta de Emenda Constitucional n. 23/2021 (que deu origem à EC 113) observou todos os trâmites regimentais e constitucionais previstos no art. 60 da Carta Magna, não se verificando violação às limitações materiais ou circunstanciais impostas ao poder de reforma.

O Parecer n. 17/2021 do Senado Federal igualmente confirmou a regularidade do processo legislativo, reconhecendo a técnica legislativa adequada e o respeito à proporcionalidade entre a necessidade fiscal e o atendimento de direitos fundamentais.

No mérito, a Corte Constitucional ressaltou que o sistema de precatórios, disciplinado no art. 100 da Constituição, é instrumento de concretização da coisa julgada e da segurança jurídica, valores essenciais à estabilidade das relações entre Estado e cidadão. Assim,

qualquer alteração no regime de pagamento de precatórios deveria manter a confiança legítima dos credores e assegurar que o Estado, embora dotado de prerrogativas, honrasse suas obrigações de forma republicana e previsível.

Durante o julgamento, o STF reconheceu que a EC 113/2021 representou uma opção política legítima, contextualizada num período de calamidade pública, e que, *prima facie*, não havia constitucionalidade material “chapada”.

A ampliação temporária do teto de gastos e a reconfiguração de certas prerrogativas orçamentárias não violaram o núcleo essencial da Constituição, pois visaram assegurar o cumprimento de direitos sociais fundamentais, especialmente o direito à saúde e à assistência social.

Entretanto, uma das discussões centrais da ADI 7.047 concentrou-se na interpretação do §11 do art. 100 da Constituição, dispositivo que consagra a possibilidade de compensação de créditos de precatórios com débitos tributários do credor perante a Fazenda Pública. O STF reconheceu a validade desse direito, mas concluiu que a expressão “com autoaplicabilidade para a União” deveria ser afastada, conferindo à norma interpretação conforme à Constituição.

Importante destacar, contudo, que o afastamento da autoaplicabilidade não significa, em hipótese alguma, a supressão do direito de compensação.

O Supremo apenas reconheceu que, no âmbito da União, podem ser instituídos requisitos procedimentais ou condições operacionais para o exercício desse direito, desde que tais exigências não contrariem o próprio texto constitucional e não importem em anulação ou esvaziamento da prerrogativa conferida ao credor.

Em outras palavras, a compensação continua sendo direito de estatura constitucional plena, cuja eficácia independe de regulamentação infraconstitucional para existir.

Assim, o que o STF fez foi preservar a essência da compensação como direito subjetivo do titular de precatório, admitindo, contudo, que a União possa disciplinar os meios de sua operacionalização, à semelhança do que ocorre com outras modalidades de encontro de contas tributários.

Tal regulamentação, entretanto, deve se limitar a estabelecer regras de ordem técnica e administrativa, sem impor barreiras que inviabilizem o exercício do direito em si. A existência do direito decorre diretamente da Constituição, a regulamentação apenas define como ele será exercido, e não se ele poderá ser exercido.

Com efeito, o próprio STF foi enfático ao afirmar que o §11 do art. 100 da Constituição mantém-se hígido e eficaz, pois consagra um mecanismo de liquidez e efetividade para créditos judiciais de particulares contra o Estado.

O que se afasta é apenas a ideia de uma autoaplicabilidade irrestrita que impediria a União de organizar o procedimento de compensação, mas não o direito material de

compensar, que continua assegurado pela norma constitucional originária e pelos princípios da isonomia e da moralidade fiscal.

Por fim, ao reconhecer a constitucionalidade do §9º do art. 100, o Supremo apenas afastou a compensação compulsória imposta unilateralmente pelo Estado, mantendo intocado o direito do credor de optar pela compensação com base nos §§9º e 11 já efetivados.

Dessa forma, restou evidente que a ADI 7.047 não revogou nem restringiu o direito constitucional à compensação, mas apenas delimitou seus contornos formais, garantindo a harmonia entre o exercício do direito individual e a gestão fiscal da União, sem prejuízo da supremacia da Constituição e da efetividade das decisões judiciais transitadas em julgado.

III – DA INTERPRETAÇÃO DO VOTO DOS MINISTROS DO STF E O ALCANCE DA NÃO AUTOAPLICABILIDADE DO §11 DO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Além das razões já expostas, faz-se indispensável proceder à análise atenta dos votos proferidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas que discutiram a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 113 e 114/2021, a fim de esclarecer, de forma inequívoca, que a exclusão da autoaplicabilidade do §11 do art. 100 da Constituição Federal não implica no desaparecimento ou na suspensão do direito de compensação nele consagrado.

O exame técnico dos fundamentos lançados pelos Ministros evidencia que a Corte apenas reconheceu a possibilidade de regulamentação pela União, sem afastar a existência imediata e plena do direito constitucional à compensação, cuja eficácia decorre diretamente do próprio texto da Constituição, e não da edição de norma infraconstitucional.

Nesse sentido, o voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes no julgamento das ações diretas que discutiram a Emenda Constitucional n. 113 e 114/2021 revela com precisão que a exclusão da autoaplicabilidade do §11 do art. 100 da Constituição não implica na inexistência do direito à compensação, mas apenas reconhece a possibilidade de que a União estabeleça requisitos procedimentais para o seu exercício, desde que não contrariem a própria norma constitucional.

Nas palavras do Ministro “*a moratória de créditos da Fazenda Pública em decorrência da imposição de um teto de pagamentos efetivamente põe em causa princípios constitucionais que nem mesmo emendas constitucionais poderiam menosprezar*”, destacando que a isonomia e o direito fundamental de propriedade não podem ser afastados sob o pretexto de limitações fiscais. E, ao examinar o §11 do mesmo artigo, o Ministro foi categórico ao afirmar que acompanha o Relator “na apreciação da expressão que, em relação à União, confere autoaplicabilidade à referida compensação, recusando-lhe a possibilidade de regulamentação”.

Dessa formulação se extrai, com clareza, que a não autoaplicabilidade não significa a suspensão do direito material à compensação até que sobrevenha norma infraconstitucional.

Ao contrário, o que o voto expressa é que a Constituição reconheceu o direito desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 113 e 114/2021, ADMITINDO, apenas, que a União discipline sua operacionalização, tal como ocorre com qualquer norma de eficácia contida. Em outras palavras, o §11 não cria um direito dependente de lei, mas um direito constitucional já existente, sujeito apenas à fixação de condições técnicas e procedimentais, jamais de natureza restritiva ou impeditiva do exercício do próprio comando constitucional.

Consoante o **relatório do Ministro Luiz Fux**, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade que apreciou os dispositivos da Emenda Constitucional n 114/2021, a exclusão da autoaplicabilidade do §11 do art. 100 da Constituição Federal não teve por escopo restringir o direito à compensação, mas tão somente reconhecer a possibilidade de o ente federal prever requisitos procedimentais para a sua execução.

O Ministro foi categórico ao afirmar que tal exclusão está intrinsecamente vinculada ao reconhecimento da inconstitucionalidade do subteto de gastos — mecanismo este que, ao limitar os pagamentos de precatórios, ofendia princípios constitucionais basilares, como a isonomia, a moralidade e a segurança jurídica.

Assim, conforme os dizeres do Ministro Luiz Fux:

*"a partir do reconhecimento da inconstitucionalidade do subteto de gastos, o regime de compensação de precatórios titularizados pelo cidadão deve receber interpretação conforme a Constituição para que seja afastada a expressão 'com autoaplicabilidade para a União' do caput do §11 do art. 100 da Constituição, de modo a se consignar a **possibilidade** de o ente federal, assim como os subnacionais, **definirem os termos em que o encontro de contas pode ser realizado.**"*

Dessa leitura, extrai-se que o Supremo Tribunal Federal não suprimiu a existência nem a eficácia material do direito à compensação, mas apenas reconheceu que a União — à semelhança dos demais entes federativos — PODERÁ disciplinar aspectos procedimentais da forma como o encontro de contas se dará, respeitando sempre o núcleo essencial do direito assegurado pela Constituição.

A decisão, portanto, não reduz a aplicabilidade da norma, tampouco condiciona sua eficácia a uma futura regulamentação; ao contrário, reafirma a sua vigência imediata e compatibilidade com a ordem constitucional, preservando a prerrogativa da União apenas para organizar os meios técnicos e administrativos necessários à operacionalização do instituto, sem jamais subtrair o direito substantivo do contribuinte à compensação constitucionalmente garantida.

Em brilhante e meticuloso voto, o **Ministro André Mendonça** (*rectius, André Miranda*) apresentou fundamentação sólida e histórica em defesa da plena constitucionalidade

do art. 100, §11, da Constituição Federal, ressaltando que nenhuma das razões suscitadas seria capaz de infirmar a validade do direito à compensação de créditos de precatórios com débitos fiscais. O Ministro relembra que desde a Emenda Constitucional n. 30/2000, o ordenamento jurídico brasileiro admite expressamente que o cidadão, credor de decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública, utilize seus créditos em situações diversas do simples recebimento em dinheiro. Já naquela ocasião — e sucessivamente nas ECs n. 62/2009, 94/2016 e 99/2017 —, a Constituição reconhecia o poder liberatório do crédito judicial em face de tributos da entidade devedora, consolidando um instrumento de equilíbrio entre o dever de pagar tributos e o direito de receber do Estado, o que o Ministro denominou de “expressão da reciprocidade fiscal justa”.

Na esteira de sua argumentação, o Ministro André Miranda destacou que não há qualquer vício de inconstitucionalidade no §11 do art. 100, tampouco paralelismo técnico entre ele e os §§9º e 10º — estes sim, impugnados e declarados inconstitucionais por embarrasarem a efetividade da jurisdição e violarem a coisa julgada. Sublinhou que o §11 jamais foi objeto de impugnação nas ADIs 4.357/DF e 4.425/DF, o que reforça sua autonomia normativa e legitimidade constitucional incontestável. Mais do que isso, o Ministro resgatou precedentes como a ADI 2.851/RO, que já havia reconhecido a constitucionalidade de leis estaduais que permitiam a compensação tributária com precatórios, e recordou que, sob a égide da EC 62/2009, todas as compensações realizadas até 25/03/2015 foram reputadas válidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao avançar na análise, o Ministro ressaltou que a única distinção feita pela EC 113/2021 quanto à União — a exclusão da autoaplicabilidade — não traduz qualquer vício ou limitação material do direito, mas revela, ao contrário, uma escolha legislativa razoável, destinada a permitir que o ente federal discipline os aspectos procedimentais da compensação. A seu ver, essa diferenciação é plenamente justificável diante do histórico de resistência dos entes públicos em regulamentar o tema e da necessidade de se evitar a perpetuação de omissões administrativas sob o pretexto de ausência de norma regulamentadora.

Nas palavras do Ministro, “*o §11 incide sobre todos os entes federados, e a única distinção feita em relação à União refere-se à autoaplicabilidade da norma. Contudo, longe de revelar uma inconstitucionalidade, essa opção constituinte parece em tudo razoável*”.

Assim, o voto de André Miranda reconstrói a coerência constitucional e a historicidade do direito à compensação tributária, demonstrando que ele não é criação *ex nihilo* da EC 113/2021, mas sim a culminância de uma linha evolutiva da própria Constituição, que desde o art. 78, §2º, do ADCT, reconhece o poder liberatório do crédito judicial em face do débito tributário. Por fim, arremata afirmando que a exclusão da autoaplicabilidade não desnatura o direito, mas reafirma sua vigência, apenas reconhecendo que a União pode — e deve — estabelecer requisitos procedimentais compatíveis com o texto constitucional, sem jamais suprimir ou condicionar a existência do direito do contribuinte.

Diante de todas as manifestações dos eminentes Ministros Luiz Fux e André Mendonça, resta absolutamente claro que a exclusão da expressão “com autoaplicabilidade para a União” não importou em qualquer supressão do direito de compensação constitucionalmente assegurado aos contribuintes.

A leitura harmônica dos votos evidencia que o §11 do art. 100 da Constituição Federal manteve-se plenamente vigente e eficaz, sendo apenas afastada a ideia de que sua aplicação à União prescindiria de qualquer disciplina procedural. A decisão, longe de criar obstáculo à concretização do direito, apenas reconheceu a possibilidade de o ente federal editar normas instrumentais que viabilizem sua operacionalização, sem jamais condicionar sua existência ou validade a futura regulamentação. Trata-se, em suma, de reforço ao princípio da supremacia da Constituição, que não se submete à conveniência administrativa, nem pode ser paralisada pela INÉRCIA NORMATIVA DA UNIÃO.

IV – DA ANÁLISE DOS EFEITOS DA EXCLUSÃO DA AUTOAPLICABILIDADE NO PLANO DE EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL

A exclusão da autoaplicabilidade do §11 do art. 100 da Constituição Federal, promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade relativas à Emenda Constitucional n. 113 e 114/2021, exige exame detido quanto aos seus efeitos no plano de eficácia da norma constitucional.

Em uma primeira leitura, poderia parecer que a decisão converteu uma norma de eficácia plena em norma de eficácia limitada, ao afastar a aplicação imediata da compensação de créditos inscritos em precatório com débitos tributários da União.

Todavia, uma interpretação mais atenta revela que não houve rebaixamento de eficácia, mas apenas o reconhecimento de que a União mantém a prerrogativa de disciplinar a forma e os procedimentos para o exercício desse direito constitucional.

De fato, o Supremo Tribunal Federal, ao excluir a autoaplicabilidade do dispositivo em relação à União, não supriu o direito de compensação, tampouco condicionou sua existência à edição de lei ou regulamento.

O que se reconheceu foi a possibilidade de regulamentação administrativa, instrumento legítimo e próprio do Poder Executivo para ordenar a operacionalização de direitos de natureza tributária e fiscal.

Assim, a norma permanece eficaz, ainda que sujeita à regulação formal de seu modo de exercício, sem que isso implique limitação ou suspensão de seus efeitos constitucionais.

No campo da dogmática constitucional, as normas constitucionais se classificam, quanto à sua eficácia e aplicabilidade, em plenas, contidas e limitadas. As normas de eficácia plena são aquelas que produzem imediatamente todos os seus efeitos, independendo de qualquer regulamentação para que se tornem exequíveis. Já as normas de eficácia limitada carecem, por sua própria natureza, de complementação legislativa para que possam gerar efeitos concretos, sendo a atuação do legislador condição indispensável para sua aplicabilidade. Por fim, as normas de eficácia contida são aquelas que possuem aplicabilidade imediata e integral, mas cujo exercício pode ser restringido por lei infraconstitucional, desde que tal restrição não desvirtue ou anule o próprio núcleo essencial do direito consagrado pelo texto constitucional.

A distinção é crucial: a norma de eficácia plena é aquela que dispensa qualquer intermediação legislativa para produzir efeitos, enquanto a norma de **EFICÁCIA CONTIDA** admite restrições ou regulamentações destinadas a adequar seu exercício às conveniências da administração pública e às exigências do interesse coletivo. O §11 do art. 100, na redação dada pela EC 113/2021, não perdeu sua força normativa, mas foi interpretado pelo STF como norma de eficácia contida, e não limitada.

Ou seja, o direito de compensar existe de imediato, porém o seu exercício concreto **PODE** ser delimitado por normas infraconstitucionais editadas pela União, **desde que não contrariem o texto e o espírito constitucional**.

O que o Supremo preservou foi apenas o espaço legítimo de atuação regulamentar da União, sem desnaturar o comando constitucional que reconhece, expressamente, a possibilidade de compensação como meio de adimplemento de obrigações tributárias.

Nessa perspectiva, a declaração de inconstitucionalidade da autoaplicabilidade do §11 do art. 100 da Constituição Federal em relação à União não tem o condão de rebaixar a norma à categoria de eficácia limitada, como se o direito à compensação passasse a depender de futura regulamentação para existir. Ao contrário, o que se firmou no julgamento da ADI foi que o direito constitucional à compensação permanece plenamente reconhecido e autoexecutável, cabendo à União apenas a faculdade — e não o dever impeditivo — de estabelecer requisitos procedimentais que organizem sua execução prática. Assim, a norma deve ser compreendida como de eficácia contida, porque seu exercício é imediato e vinculante, admitindo, todavia, que a União discipline aspectos formais sem jamais restringir a própria essência do direito de compensar créditos decorrentes de precatórios transitados em julgado.

Não se trata, portanto, de norma carente de regulamentação para adquirir vigência, o que seria próprio das normas de eficácia limitada, mas de norma que já vigora e produz efeitos, permitindo que os particulares requeiram a compensação, e que a União estabeleça, se entender necessário, requisitos técnicos, procedimentais e operacionais que assegurem segurança jurídica e equilíbrio fiscal.

Com efeito, não é juridicamente possível sustentar que a exclusão da autoaplicabilidade converta o §11 do art. 100 da Constituição Federal em norma de eficácia limitada, justamente porque o ordenamento jurídico já contempla diversas disposições que versam sobre o direito de compensação de créditos tributários com precatórios. A previsão constitucional não surgiu em um vácuo normativo, mas insere-se em um sistema já dotado de instrumentos regulatórios, como o art. 170 do Código Tributário Nacional, o art. 78, §2º, do ADCT, bem como as próprias Emendas Constitucionais nº 94/2016 e nº 99/2017, que reafirmaram expressamente a possibilidade de compensação entre créditos e débitos da Fazenda Pública.

Assim, a tentativa de interpretar a decisão do STF como uma limitação à eficácia da norma seria um contrassenso, pois implicaria ignorar a existência de normas infraconstitucionais e constitucionais complementares que já disciplinam a matéria de forma suficiente. O que o Supremo Tribunal Federal reconheceu não foi a necessidade de uma futura lei para criar o direito — que já existe e é plenamente vigente —, mas apenas a possibilidade de que

a União estabeleça regras procedimentais acessórias, com o objetivo de conferir segurança e uniformidade à sua execução. Portanto, o §11 do art. 100 da Constituição continua sendo norma de eficácia contida, de aplicação imediata, cuja limitação eventual jamais poderá esvaziar o conteúdo essencial do direito constitucional à compensação de créditos.

Ademais, o voto do Ministro André Mendonça (anteriormente referido como André Miranda, na transcrição) é categórico ao reconhecer que há uma histórica inércia conveniente por parte da União quanto à regulamentação das normas que asseguram o direito de compensação de créditos. O Ministro enfatiza que, desde a EC nº 30/2000, observa-se uma resistência sistemática dos entes federados em editar as normas necessárias à plena fruição desse direito constitucional pelos contribuintes, situação que acaba por perpetuar o inadimplemento estatal e fragilizar a efetividade das decisões judiciais transitadas em julgado. Tal constatação reforça que atribuir à União o poder exclusivo e condicionante de regulamentar a compensação seria conferir-lhe um instrumento de bloqueio à concretização do próprio direito constitucional, permitindo que o silêncio administrativo se tornasse uma forma de negação indireta da eficácia da norma.

Nessa perspectiva, a exclusão da autoaplicabilidade não retirou o conteúdo jurídico do direito, mas apenas reforçou a necessidade de que seu exercício se harmonize com o sistema fiscal e orçamentário da União, sem criar situações de anarquia normativa ou insegurança operacional.

A regulamentação, portanto, não cria o direito, mas define o modo de exercê-lo, dentro de parâmetros administrativos que garantam efetividade e previsibilidade ao sistema compensatório.

É importante destacar que o próprio voto do Ministro Alexandre de Moraes, ao reconhecer a legitimidade da União em regulamentar a compensação, deixa claro que não se afastou a existência do direito material, mas apenas se rejeitou a ideia de que a compensação fosse autoexecutável e incondicionada.

A distinção é sutil, porém decisiva: a Corte não negou o direito de compensar, mas apenas impediu que ele se realizasse sem qualquer baliza normativa, o que poderia afetar a organização fiscal e comprometer o equilíbrio financeiro da União.

Dessa forma, o direito de compensação previsto no §11 do art. 100 da Constituição subsiste em sua inteireza, como prerrogativa do particular frente à Fazenda Pública. A eventual regulamentação futura não criará o direito — que já decorre diretamente da norma constitucional, mas apenas o instrumentalizará, conferindo-lhe segurança jurídica, previsibilidade e coerência procedural.

A eficácia, portanto, não é limitada, mas CONTIDA, o que preserva a imediata aplicabilidade do direito, permitindo que ele seja exercido em consonância com eventuais regras complementares da União.

Destarte, a decisão do Supremo Tribunal Federal não subtraiu a força normativa da Constituição, tampouco transformou o direito à compensação em promessa

dependente de regulamentação futura. O que se firmou foi o entendimento de que o exercício do direito deve respeitar as balizas próprias do sistema federativo e fiscal, sem que isso implique condicionamento de sua validade. A Constituição continua a assegurar a compensação como meio legítimo de extinção de obrigações tributárias, cabendo à União apenas disciplinar seus aspectos operacionais, e jamais restringir ou inviabilizar seu conteúdo essencial.

V – DA INCONSTITUCIONALIDADE E GRAVIDADE DE CONDICIONAR A EFICÁCIA DA COMPENSAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO DA UNIÃO

Seria de extrema gravidade admitir que a eficácia do §11 do art. 100 da Constituição Federal —que assegura a compensação de créditos inscritos em precatório com débitos tributários — dependa da regulamentação da União. Tal interpretação, além de afrontar o próprio texto constitucional, converteria um direito fundamental em mera expectativa de direito, subjugando a força normativa da Constituição à vontade discricionária da Administração.

Essa leitura, se acolhida, cristalizaria uma forma de INÉRCIA INSTITUCIONAL conveniente, pela qual o ente público simplesmente deixaria de regulamentar a norma para impedir que o contribuinte exerça um direito que lhe é garantido pela própria Constituição.

A Constituição não outorga à União o poder de suspender a eficácia de um direito sob o pretexto de ausência de regulamentação. O que o Supremo Tribunal Federal reconheceu foi a POSSIBILIDADE — e não a obrigatoriedade — de que o ente federal edite normas complementares de natureza procedural, jamais de caráter constitutivo.

Se a eficácia do direito à compensação fosse condicionada à atuação normativa da União, o sistema tributário brasileiro se tornaria refém da omissão deliberada do próprio ente que tem interesse direto em negar a efetividade da compensação.

Não se pode perder de vista que a regulamentação é instrumento de concretização, e não de obstrução da norma constitucional.

O princípio da supremacia da Constituição impõe que a norma de hierarquia inferior apenas DETALHE OU OPERACIONALIZE COMANDOS SUPERIORES.

Ao condicionar o exercício do direito à edição de ato infraconstitucional, estaria infringindo o princípio da separação dos poderes e, em última análise, transferindo ao Executivo a prerrogativa de decidir quando e se a Constituição terá aplicação prática.

Essa possibilidade, além de incompatível com o Estado Democrático de Direito, estimularia o descumprimento constitucional por inércia administrativa. A União, que é parte diretamente interessada em restringir a compensação, já que tal medida reduz a arrecadação e impacta o fluxo fiscal, teria o incentivo perverso de permanecer omissa, utilizando-se de sua própria inação como meio de neutralizar a força de uma norma constitucional que lhe é desfavorável. Em outras palavras, a ausência de regulamentação se converteria em instrumento de negação do direito, o que é juridicamente inaceitável.

Não há como admitir que o cumprimento da Constituição dependa da boa vontade do Poder Executivo. O direito à compensação, previsto expressamente no §11 do art. 100, existe independentemente de qualquer ato regulamentar, pois decorre diretamente do texto constitucional e de sua autoexecutoriedade material.

A regulamentação, quando vier, apenas disciplinará aspectos operacionais, como forma, prazos e procedimentos administrativos — jamais poderá condicionar ou suspender o exercício do direito. Submeter sua eficácia à regulamentação seria transformar um direito constitucional em letra morta.

Além disso, condicionar a eficácia da norma à regulamentação da União contraria frontalmente o princípio da segurança jurídica, pois deixaria o contribuinte em permanente estado de incerteza quanto à possibilidade de exercer um direito já reconhecido pela Constituição.

O Estado, ao invés de se submeter à norma constitucional, passaria a controlar politicamente sua aplicabilidade, violando o pacto federativo e criando uma hierarquia invertida entre as fontes normativas. Seria, em suma, permitir que a omissão administrativa tenha o mesmo efeito prático de uma revogação constitucional, o que é inconcebível sob qualquer perspectiva jurídica.

Não menos grave seria o impacto econômico dessa interpretação. O reconhecimento de que a compensação depende de regulamentação implicaria insegurança fiscal, morosidade administrativa e proliferação de litígios, pois cada contribuinte teria de recorrer ao Judiciário para ver reconhecido um direito que já lhe é assegurado pela Constituição. Além disso, essa omissão intencional serviria de justificativa para postergar indefinidamente a solução de passivos fiscais e precatórios, perpetuando desequilíbrios orçamentários e afrontando os princípios da moralidade e da eficiência administrativa.

Por essas razões, condicionar a eficácia do §11 do art. 100 à regulamentação da União não apenas fragilizaria a força normativa da Constituição, como também institucionalizaria uma forma de resistência passiva ao cumprimento de direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma, foi cauteloso ao afastar a autoaplicabilidade apenas para preservar o poder regulamentar legítimo da União, não para lhe conferir um poder de veto sobre a Constituição. A eventual inéria do Executivo não tem o condão de paralisar o texto constitucional, sob pena de se instaurar um regime em que a eficácia da Constituição dependeria da conveniência política de quem deveria cumpri-la, e nada seria mais grave para o Estado de Direito do que isso.

VI – CONCLUSÃO: A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E A INAFASTABILIDADE DO DIREITO À COMPENSAÇÃO

Diante de toda a construção teórica e jurisprudencial exposta, é inafastável a conclusão de que o direito à compensação de débitos fiscais com créditos oriundos de precatórios, introduzido pela Emenda Constitucional n. 113/2021, não apenas subsiste como

direito fundamental do contribuinte, mas também representa instrumento de racionalidade fiscal e sustentabilidade orçamentária do próprio Estado.

A gênese dessa norma, concebida no contexto da PEC nº.23/2021, não nasceu como mera benesse ao contribuinte, mas como resposta estrutural a uma grave crise de gestão orçamentária provocada pela escalada exponencial das condenações judiciais impostas à União, que atingiram cifras superiores a R\$ 89 bilhões apenas no exercício de 2022.

A referida emenda constitucional teve por escopo equilibrar as relações financeiras entre o Estado e o contribuinte, mitigando os efeitos de um verdadeiro *"meteoro de gastos"*, nas palavras do então Ministro da Economia, Paulo Guedes. Ao mesmo tempo em que buscou preservar a estabilidade fiscal, reconheceu que a compensação não é simples instrumento de restituição de valores, mas mecanismo de ajuste econômico e de efetivação da boa governança pública. Trata-se, pois, de uma via constitucional que resguarda tanto o interesse público quanto o direito individual, promovendo harmonia entre arrecadação e restituição, receita e despesa, credor e devedor.

No âmbito da análise judicial, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade que versaram sobre a matéria, jamais suprimiu a existência do direito, mas tão somente afastou a sua autoaplicabilidade em relação à União, reconhecendo-lhe o poder de editar normas complementares para disciplinar a forma de exercício desse direito. Como bem observou o Ministro Alexandre de Moraes, o afastamento da autoaplicabilidade não significa que o direito deixou de existir, mas apenas que a União pode, e não deve necessariamente, estabelecer requisitos formais para o seu exercício, desde que não desfigure a substância constitucional da norma nem impeça a concretização de seus efeitos.

É crucial compreender, sob o prisma da teoria da eficácia das normas constitucionais, que o §11 do art. 100 da Constituição Federal permanece como norma de eficácia plena, ainda que sujeita à complementação procedural. Não se trata de norma de eficácia limitada, cujo conteúdo dependeria de lei para existir, mas de norma autoexecutável quanto ao direito e programática quanto à forma, ou seja, o direito existe, é exigível e vinculante, ainda que sua operacionalização possa demandar disciplina técnica. O reconhecimento de tal distinção é fundamental para evitar interpretações que esvaziem o comando constitucional e perpetuem a inércia deliberada da União.

Conferir à União o poder de condicionar a eficácia da compensação à edição de ato regulamentar seria criar uma ferramenta institucional de bloqueio constitucional, pela qual o ente federativo, movido por interesses fiscais, poderia simplesmente negar efetividade a uma norma que lhe é desfavorável. Esse cenário seria absolutamente inconstitucional e atentaria contra o princípio da força normativa da Constituição, transformando o texto constitucional em mera promessa dependente da conveniência política do Executivo. A regulamentação deve ser compreendida como meio de concretização e não de subversão da norma constitucional, sob pena de violar a separação dos poderes e a própria supremacia constitucional.

Ademais, admitir que o direito à compensação somente produzirá efeitos após regulamentação seria institucionalizar a omissão administrativa e criar um precedente perigoso, pelo qual a União poderia eternamente postergar o cumprimento de obrigações

constitucionais. O resultado seria um Estado que legisla, promete e não cumpre — um Estado que se autoconfere o poder de escolher quais comandos constitucionais aplicar. Essa distorção fere não apenas o princípio da legalidade, mas também o da segurança jurídica, fundamento essencial da ordem constitucional e da confiança legítima dos cidadãos nas instituições públicas.

Sob o prisma orçamentário, o exercício do direito à compensação não compromete as finanças públicas, mas, ao contrário, contribui para o reequilíbrio fiscal, evitando que valores expressivos de precatórios se convertam em dívidas inertes.

A compensação representa uma ferramenta de EQUALIZAÇÃO FINANCEIRA, permitindo que o Estado cumpra suas obrigações sem comprometer a execução das políticas públicas essenciais. A resistência da União em implementar esse direito não é expressão de zelo fiscal, mas de mero apego à inércia como política de contenção de direitos.

Ante todo o exposto, a Emenda Constitucional n. 113/2021 inaugurou um novo paradigma de justiça fiscal, assentado na reciprocidade entre o contribuinte e o Estado. O §11 do art. 100 da Constituição, longe de ser uma norma inoperante, constitui verdadeira cláusula de equilíbrio financeiro e de concretização da boa-fé fiscal. Sua eficácia independe de regulamentação constitutiva, pois o que a União pode — E DEVE — fazer é APENAS REGULAMENTAR A FORMA, e não o conteúdo do direito. Qualquer tentativa de restringir sua aplicabilidade equivaleria a subverter a hierarquia constitucional e negar a força normativa da Carta Magna, o que, por evidente, o Estado Democrático de Direito não pode admitir.