



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4357

Requerentes: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil,

Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário, Confederação Nacional dos Servidores Públicos e Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho

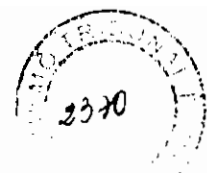
Requeridas: Mesa da Câmara dos Deputados e Mesa do Senado Federal

Relator: Ministro Ayres Britto

Constitucional. Emenda Constitucional nº 62/09, que altera o regime de pagamento de precatórios. Inconstitucionalidade formal não configurada. Ausência de violação aos preceitos do Estado Democrático de Direito, da dignidade da pessoa humana, da separação dos Poderes, da igualdade, da liberdade, da imutabilidade da coisa julgada, do ato jurídico perfeito, da razoabilidade, da proporcionalidade, da propriedade, da celeridade e duração razoável do processo, do acesso à Justiça, da eficiência, da moralidade. Compatibilidade do ato questionado com os artigos 1º, 60, § 4º e 100, da Carta. Manifestação pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no art. 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.



I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pelos demais requerentes referidos, tendo por objeto a Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009, que “*altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios*”¹.

Segundo afirmam os autores, a Emenda Constitucional nº 62/09 estaria eivada de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que sua edição não haveria sido realizada em conformidade com o disposto no artigo 362 do Regimento Interno do Senado Federal, que preveria interstício mínimo de 5 (cinco) dias úteis entre a discussão e votação em 1º (primeiro) e em 2º (segundo) turnos.

Sendo assim, asseveram que teriam sido violados o artigo 5º, inciso LIV, da Lei Maior, que prevê o princípio do devido processo legislativo, e o artigo 60, § 2º, da Constituição, segundo o qual a proposta de emenda constitucional “*(...) será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos (...)*”.

Ademais, os requerentes sustentam que as expressões “*na data da expedição do precatório*” e “*até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para*

¹ Os requerentes juntaram cópia do inteiro teor do ato normativo impugnado às fls. 212,213.

essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório”, contidas no § 2º do artigo 100 da Constituição, bem como os §§ 9º, 10 e 12 de referido artigo da Lei Maior seriam materialmente inconstitucionais. A esse respeito, afirmam que haveria afronta aos princípios da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Carta), da separação dos Poderes (artigo 2º da Lei Maior), da igualdade, da segurança jurídica, da liberdade (artigo 5º, *caput*, da Constituição), da razoabilidade (artigo 5º, inciso LV, do Texto Constitucional), da proteção à propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da Carta), da duração razoável do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da Lei maior), da imutabilidade da coisa julgada (artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição), da moralidade e da eficiência (artigo 37, *caput*, do Texto Constitucional); bem como ao artigo 60, § 4º, incisos III e IV, da Constituição da República.

No que tange ao artigo 97 do ADCT (que impõe regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios), os requerentes alegam que teriam sido violados os princípios constitucionais da separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição), da razoável duração do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da Carta), do acesso à justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da Lei Maior) e da igualdade (artigo 5º, *caput*, do Texto Constitucional); assim como às garantias ao direito de liberdade (artigo 5º, *caput*, da Constituição), ao direito de propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da Lei Maior) e à imutabilidade da coisa julgada, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido (artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta da República). Em seu entendimento, o dispositivo questionado contrariaria, ainda, os artigos 60, § 4º, incisos III e IV; e 100, § 1º, da Lei Maior.

Os requerentes insurgem-se, também, contra o artigo 4º da EC nº 62/09, asseverando que referida norma violaria o princípio da duração razoável do processo; e contra o artigo 6º da emenda impugnada, sob a alegação de que tal disposição violaria o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Distribuído o feito, os autos foram conclusos ao Ministro Relator Ayres Britto, que aplicou o rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/99 e solicitou informações aos requeridos, bem como determinou a expedição de ofícios aos Tribunais Regionais do Trabalho, aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, às Secretarias de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e às Secretarias Municipais de Fazenda das capitais (fl. 559/560).

Em atendimento à solicitação do Ministro Relator, a Câmara dos Deputados informou que a Emenda Constitucional nº 62/09 “(...) *foi processada pelo Congresso Nacional dentro dos mais estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie (...)*” (fls. 1775/1776). O Senado Federal, por sua vez, manifestou-se pela constitucionalidade do ato normativo questionado (fls. 2243/2260).

Postularam ingresso no feito na condição de *amici curiae* o Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo, o Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo, a Associação dos Credores de Precatórios do Estado de Santa Catarina e a Frente Nacional de Prefeitos. Tais requerimentos foram deferidos às fls. 1923, 1925 e 1927.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA EC Nº 62/09

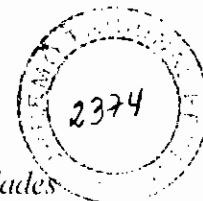
II.1 – Da Inexistência da Regra Constitucional de Interstício

Como visto, os requerentes sustentam que a Emenda Constitucional nº 62/09 teria sido aprovada em desconpasso com o disposto pelos artigos 5º, inciso LIV; e 60, § 2º, da Constituição, uma vez que não teria sido respeitado “(...) o interstício mínimo de 5 (cinco) dias úteis entre o primeiro e segundo turno de votação”.

No entanto, referida emenda foi editada em plena compatibilidade com a Constituição da República, tendo sido respeitadas as disposições contidas nos artigos 5º, inciso LIV; e 60, § 2º, da Lei Maior.

Com efeito, o Texto Constitucional não exige, em qualquer de seus dispositivos, a observância de prazo mínimo de votação entre os turnos, no âmbito de cada Casa do Congresso Nacional. O Constituinte Originário exigiu, tão somente, a dupla votação, sem mencionar um interstício mínimo. Confira-se, a respeito, o teor do referido artigo 60, § 2º, da Carta Magna, *in verbis*:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II - do Presidente da República;



III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

(...)

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.” (Grifou-se).

De fato, no que diz respeito ao Senado Federal, referido interstício mínimo foi previsto, exclusivamente, pelo artigo 362 de seu Regimento Interno, não havendo disposição semelhante no Texto Constitucional. Se o Constituinte houvesse pretendido estabelecer semelhante intervalo mínimo (conforme supõem os requerentes), teria feito previsão expressa nesse sentido, a exemplo do estabelece o artigo 29, *caput*, da Constituição acerca da votação da Lei Orgânica dos Municípios. Veja-se:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”.
(Grifou-se).

Ademais, cumpre ressaltar que a dupla votação de proposta de emenda constitucional em uma só sessão deliberativa não é prática inédita no Congresso Nacional.

Com efeito, na tramitação da PEC nº 559/2002, que deu origem à Emenda Constitucional nº 39/02 (responsável por instituir a contribuição social para o custeio do serviço de iluminação pública), a Câmara dos

Deputados, após 6 (seis) meses de amplo debate parlamentar², aprovou referido projeto, em primeiro turno, no dia 18.12.2002, com 328 votos favoráveis, 20 (vinte) vencidos e 5 (cinco) abstenções.

Na ocasião, a Presidência da Casa, acolhendo solicitação dos líderes partidários, dispensou a observância da regra regimental que prevê o interstício mínimo de 5 (cinco) sessões entre uma votação e outra, afastando, pois, a aplicação do artigo 202, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Então, referida proposta de emenda constitucional foi aprovada, em segundo turno, no mesmo dia 18.12.2002, com 329 (trezentos e vinte e nove) votos favoráveis, 18 (dezoito) vencidos e 4 (quatro) abstenções.

Desse modo, nota-se que os requerentes pretendem sustentar a invalidade da emenda questionada em suposta afronta a norma constante do Regimento Interno do Senado Federal, promovendo, equivocadamente, a interpretação do artigo 60, § 2º, da Constituição da República a partir do texto do artigo 362 de referido regimento, o qual prevê interstício inexistente no Texto Constitucional.

Assim, de acordo com a jurisprudência dessa Suprema Corte, o afastamento do interstício previsto regimentalmente constitui questão de natureza *interna corporis*, não se revestindo, portanto, de caráter constitucional. Veja-se:

“Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do

² O projeto, oriundo do Senado, foi recebido na Câmara no dia 20.06.2002.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. *Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50)*. 4. *A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário*. 5. *Agravo regimental improvido.*” (MS nº 26062 AgR/DF, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 10-03-2008, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 04-04-2008; grifou-se);

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL. I. - Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo. II. - Mandado de Segurança não conhecido.” (MS nº 24356/DF, Relator: Ministro Carlos Velloso, Julgamento: 13-02-2003, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 12-09-2003; grifou-se).

Conclui-se, pois, pela ausência de violação aos artigos 5º, inciso LIV; e 60, § 2º, da Constituição.

II.II – Da Relevância Econômica da Matéria e da Ampla Discussão Acerca da proposta de Emenda Constitucional

Tal como a EC nº 39/02, a EC nº 62/09 foi de elevada importância para a solidez orçamentária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, uma vez que a demora na sua aprovação poderia trazer-lhes consequências gravosas. De fato, a edição da emenda impugnada ainda no mês de dezembro de 2009 foi imprescindível para que referidos entes federados pudessem promover alterações que se faziam necessárias nos projetos de leis orçamentárias destinados a vigor em 2010.

Ademais, por já estar em vigor no início do exercício de 2010, os respectivos governantes poderão elaborar suas leis de diretrizes orçamentárias³ em consonância com o disposto na EC nº 62/09.

Por essa razão, foi afastado o intervalo regimental entre as votações. Ressalte-se que, em segundo turno, referida proposição foi aprovada com 54 (cinquenta e quatro) votos.

Ademais, a dupla votação na mesma sessão levou em consideração a relevância do projeto de emenda, que se iniciara no Senado e nele já vinha sendo discutido desde 07.03.2006.

Formalmente, a EC nº 62/09 originou-se da PEC nº 12/06⁴. Ressalte-se, todavia, que, durante seu trâmite no Congresso, referida PEC nº 12/06 foi discutida juntamente com outros projetos a ela relacionados, alguns dos quais foram apresentados ainda em 2003, o que demonstra existir antiga inclinação do Congresso Nacional pela mudança do regime constitucional dos precatórios.

No Senado Federal (Casa iniciadora), a PEC nº 12/06 tramitou apensada a outras 6 (seis) proposições, quais sejam: PEC nº 01/03, PEC nº 23/03, PEC nº 51/04, PEC nº 11/05, PEC nº 29/05 e PEC nº 61/05. Já na Câmara dos Deputados (Casa revisora), a PEC nº 351/09 tramitou apensada a 14 (quatorze) proposições conexas, a exemplo das seguintes: PEC nº 116/03,

³ O projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (artigo 35, § 2º, inciso II, do ADCT).

⁴ A PEC nº 12/06 foi aprovada em 01.04.2009 no Senado Federal, quando, então, foi enviada para a Câmara dos Deputados, onde tramitou como PEC nº 351/09, aprovada em 25.11.2009. Ato contínuo, retornou ao Senado a PEC nº 12-A/06, sendo aprovada em 02.12.2009.



PEC nº 250/04, PEC nº 290/04, PEC nº 467/05, PEC nº 527/06, PEC nº 588/06, PEC nº 67/07, PEC nº 69/07, PEC nº 153/07, PEC nº 243/08, PEC nº 329/09, PEC nº 366/09 e PEC 395/09.

Todos esses projetos já cuidavam de questões pontuais que, com o passar do tempo, foram incorporadas ou consolidadas no texto final da EC nº 62/09. Portanto, não há razão para se cogitar que a emenda ora impugnada teria sido aprovada sem a devida reflexão por parte dos parlamentares.

Reafirma-se, pois, a ausência de vício formal acerca da emenda hostilizada.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

III.1 – Da Constitucionalidade do Artigo 100, § 2º, da Constituição

Os requerentes insurgem-se contra as expressões “*na data de expedição do precatório*” e, contidas no § 2º do artigo 100 da Constituição Federal.

Segundo alegam os autores, a expressão “*à data da expedição do precatório*” ofenderia o princípio da igualdade, pois significaria que a preferência prevista no dispositivo impugnado não alcançaria as pessoas cujos precatórios tenham sido expedidos antes de completarem 60 (sessenta) anos, embora já possuam tal idade atualmente.

Ademais, sustentam que, a expressão “*até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade*”, contida no dispositivo questionado, afrontaria os princípios da dignidade da pessoa humana, da separação dos Poderes, da igualdade e da proporcionalidade, porquanto desnaturaria a natureza dos créditos alimentares, retiraria a eficácia e a autoridade da decisão judicial condenatória transitada em julgado, dispensaria tratamento desigual em relação aos credores cujos créditos não ultrapassam o limite constitucional e não observaria as necessidades econômicas dos idosos e portadores de doença grave.

Nessa linha de raciocínio, pugnam os autores pela declaração da inconstitucionalidade de referidas expressões, pleiteando sua exclusão do texto do § 2º do artigo 100 da Constituição Federal, na redação conferida pela EC nº 62/09.

As alegações dos requerentes, no entanto, são insubsistentes, conforme se demonstra a seguir.

III.I.I – Da aferição da idade na data da expedição do precatório

Com efeito, o artigo 100, § 2º, da Constituição não viola os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

O precatório alimentar, conforme definido pela EC nº 30/2000, compreende os créditos decorrentes de salários, vencimentos, proventos, benefícios previdenciários e indenizações por invalidez ou morte, fundadas na

responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado (artigo 100, § 1º-A, da Carta, na redação anterior à conferida pela EC nº 62/09). Vale dizer, são créditos que envolvem “(...) *toda prestação in natura ou em dinheiro que tenha como finalidade exclusiva assegurar ao alimentário o mínimo necessário ao seu sustento, habitação, vestuário, educação e saúde*”⁵.

Com a superveniência da EC nº 62/09, instituiu-se nova modalidade de precatório alimentar. Nos termos da atual redação do artigo 100, § 2º, da Carta, os credores que tenham 60 (sessenta) anos ou mais e os portadores de doença grave têm preferência sobre todos os demais (sejam credores alimentares, sejam credores ordinários).

Nota-se, portanto, que atualmente existem três segmentos de créditos no sistema constitucional de precatórios: 1) *créditos alimentares qualificados* (artigo 100, § 2º, da Carta); 2) *créditos alimentares* (artigo 100, § 1º, da Lei Maior); 3) *créditos ordinários* (artigo 100, *caput*, da Constituição)⁶. São três categorias distintas, sendo que a primeira deve receber antes da segunda, que, por sua vez, recebe antes da terceira. Foi mantida, basicamente, a sistemática que existia anteriormente à edição da EC nº 62/09, com a inclusão de nova categoria com preferência qualificada.

Como uma parcela dos beneficiários dos *créditos alimentares qualificados* é composta por pessoas que tenham 60 anos ou mais de idade (ao

⁵ ADI nº 2.868/PI. Relator: Ministro Carlos Britto, Relator p/ Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 12/11/2004.

⁶ Pede-se licença para o uso da expressão “*créditos alimentares qualificados*” para distingui-los dos “*créditos alimentares*” e dos “*créditos ordinários*”, que são todos os demais.

lado dos portadores de doença grave), o Poder Constituinte Reformador elegeu, discricionária e razoavelmente, um critério para a aferição dessa idade, a saber: a data da *expedição do precatório*.

De fato, a criação de regime jurídico distinto para pessoas com determinada idade depende da fixação de um critério que delimite seu âmbito de incidência. Sem isso, a norma que institui o regime diferenciado restaria obscura e destituída de efetividade. Assim, o dispositivo constitucional impugnado prevê que a idade do credor deve ser aferida no momento da *expedição do precatório*, tratando-se de critério estabelecido por questão de conveniência legislativa, de modo plenamente razoável.

Com efeito, o Poder Legislativo, em razão de sua legitimidade democrática, possui margem de discricionariedade para conformar e disciplinar a vida social⁷. No caso em exame, levando em consideração diversos preceitos constitucionais, tais como o dever de proteção aos idosos (artigo 230 da Carta), o direito fundamental à saúde (artigo 196 da Lei Maior) e o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição), o Constituinte Reformador instituiu direito de preferência em favor dos credores que, à época da *expedição dos precatórios*, tenham 60 anos ou mais.

Note-se que a inovação derivada da EC nº 62/09 somente poderia ter sua validade contestada perante o Poder Judiciário na hipótese de violação de alguma cláusula pétrea. Contudo, os requerentes não demonstraram a

⁷“Reconhece-se ao Estado considerável margem de discricionariedade na conformação desses direitos de índole normativa. O conteúdo das normas a serem editadas é, respeitadas as exigências da razoabilidade, entregue ao discricionarismo político do Poder Legislativo”. BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2009. p 293.

ocorrência de afronta a qualquer cláusula constitucional imutável, sendo que os argumentos apresentados na petição inicial destinam-se, tão somente, a criticar opção política adotada pelo Constituinte Reformador, que detém legitimidade para tanto.

Ademais, o dispositivo hostilizado também não viola o princípio da isonomia. É que o fato de determinado credor não fazer jus a um benefício (porque não tinha 60 – sessenta – anos à época da expedição do precatório) não torna ilegítima a fruição de uma ordem diferenciada por parte de outros credores. Os recursos são finitos e é impossível conceder preferência a todas as categorias de credores. Ademais, se a preferência se tornasse demasiadamente ampla, perderia seu significado, pois muitos seriam os seus beneficiários.

Assim, conclui-se que o marco temporal eleito pelo artigo 100, § 2º, da Constituição revela-se o mais adequado, diversamente do que sustentam os autores. Explica-se: a inclusão de determinado sujeito na ordem preferencial em exame deve ser feita no exato momento em que o Poder Judiciário certifica, sob o manto da coisa julgada, sua condição de credor, expedindo o precatório. É nesse momento que o Poder Judiciário distinguirá, definitivamente, as ordens cronológicas.

De fato, permitir o ingresso posterior na ordem privilegiada daqueles que não possuíam 60 (sessenta) anos quando da *expedição do precatório* causaria desorganização e falta de previsibilidade a respeito do quantitativo de credores inscritos em determinada ordem. Haveria uma intensa

migração dos precatórios *alimentares* (CF, art. 100, § 1º) para os precatórios *alimentares qualificados* (CF, art. 100, § 2º).

Desse modo, constata-se a insubsistência da pretensão veiculada pelos requerentes, já que a ordem cronológica seria alterada a cada sexagésimo aniversário de um credor da Fazenda Pública, tornando operacionalmente inviável a concretização do benefício constitucional.

Destarte, conclui-se pela constitucionalidade da expressão “*na data da expedição do precatório*”, contida no artigo 100, § 2º, da Constituição.

III.I.II – Do limite estabelecido para os créditos alimentares qualificados

Do mesmo modo, não merece ser acolhida a alegação dos requerentes no sentido de que seria inconstitucional o limite instituído pela expressão “*até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade*”, contida no artigo 100, § 2º, da Carta. A esse respeito, os autores invocam, genericamente, que haveria violação ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Ressalte-se, a respeito, que os limites estabelecidos para a fruição da ordem cronológica privilegiada não são diminutos. No âmbito da União, por exemplo, o triplo do teto das requisições de pequeno valor corresponde a 180 salários mínimos, ou seja, R\$ 91.800,00 (noventa e um mil e oitocentos reais).