



## **Gustavo Cardoso: Precatórios alimentares devem ser pagos imediatamente**

Em mais um julgamento histórico, o Supremo Tribunal Federal exerceu o controle abstrato de constitucionalidade da Emenda Constitucional 62, provocado por duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a 4.425, proposta pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), e a 4.358, capitaneada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em litisconsórcio ativo com outras entidades privadas. Em acórdão ainda não publicado, o Pleno decidiu, por maioria, que a chamada Emenda do Calote é parcialmente inconstitucional.

A implicação desse julgamento pode ser o retorno do regime de pagamento das dívidas públicas em virtude de sentenças judiciais a 1988. Veremos que embora as declarações de inconstitucionalidade tenham atingido pontos nevrálgicos do regime que o constituinte derivado havia resolvido dedicar aos precatórios, ainda assim a redação do artigo 100 da Constituição está profundamente alterado em relação ao texto original.

Regime histórico e a redação original da Constituição Federal de 1988

Precatório, no Brasil, não é instituto jurídico criado pela Constituição de 1988. Sua positivação constitucional remonta a 1934. Desde então, a questão desse tipo específico de dívida pública se manteve no texto constitucional, evoluindo lentamente.

A Constituição de 1934 dispunha que os pagamentos devidos pela Fazenda federal em virtude de sentença judiciária seriam feitos na ordem de apresentação dos e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

O parágrafo único do artigo 182 determinava, ainda, a consignação desses créditos pelo Poder Executivo ao Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabia apenas ao presidente do STF expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito e, a requerimento do credor que alegasse preterição da sua precedência, autorizar o sequestro da quantia depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Nas constituições seguintes a normatividade em torno dos precatórios se manteve. De inovação apenas a entrada em cena dos tribunais estaduais e regionais no lugar do STF e a fixação de 1º de julho de cada ano como data limite para inclusão do precatório no exercício seguinte.

Portanto, foi no século passado que o núcleo normativo-constitucional do regime dos precatórios passou a ser formado. Como veremos a seguir, esse regime restou consolidado, embora não acabado, na Constituição de 1988, tendo como características principais e inabaladas o regime rígido formulado em sede constitucional, contendo a conceituação, o percurso a ser administrado pelo Poder Judiciário, o poder deste de fazer cumprir suas decisões contra a Fazenda Pública, a impessoalidade e objetividade da inclusão no orçamento e a possibilidade de se constranger o erário em casos pontuais a critério do credor.

Coube ao constituinte originário de 1988 duas importantes inovações: a previsão dos precatórios de



natureza alimentar e a atualização dos valores, limitada até a data de apresentação para inclusão na peça orçamentária do exercício financeiro seguinte, que se manteve 1º de julho.

### **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**

Como se sabe, a Constituição de 1988 veio acompanhada do ADCT, responsável não apenas por traçar os elementos formais de aplicabilidade do novo regramento constitucional, evitando o colapso normativo no entremeio legislativo, como também compor e integrar a Constituição, posto que elaboradas e promulgadas pelo constituinte, suas normas revestem-se do mesmo valor jurídico da parte permanente da Constituição.

Na redação original do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias era o artigo 33 que tratava dos precatórios. Regulava o valor daqueles pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, autorizando o pagamento em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias contados de 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição.

Esse o regime original, alterado pela primeira vez no tocante aos precatórios em 15 de dezembro de 1998, pela Emenda Constitucional 20, que adicionou um terceiro parágrafo aos dois até então existentes, a fim de ressalvar do regime de precatórios os pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

Mas foi com o advento da EC 30 que ocorreu a primeira mudança radical.

### **Regime da Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000**

Essa Emenda alterou a redação do artigo 100 da Constituição e acrescentou o artigo 78 no ADCT. No texto da Constituição, implicou a alteração dos dois primeiros parágrafos do artigo 100 e a soma de outros três. Assim, o artigo 100 passou a ser composto por seis parágrafos.

O parágrafo primeiro foi alterado para postergar a atualização monetária dos valores para a data do pagamento (até então os valores eram atualizados em 1º de julho do ano da apresentação para inclusão no orçamento).

Acrescentou-se o parágrafo 1º-A, para enfim dirimir o conceito dos débitos (precatórios) de natureza alimentícia, compreendidos como aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

O parágrafo 2º inovou ao dispor que os créditos e as dotações deverão expressamente ser colocados à disposição do Poder Judiciário, evitando a encontradiça vulnerabilidade da ordem dos precatórios frente às pressões políticas exercidas sobre o Poder Executivo. O parágrafo 4º autorizou a fixação de valores distintos para as obrigações serem consideradas como de pequeno valor, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.



Finalmente, o parágrafo 5º incluiu outra característica no regime constitucional dos precatórios, qual seja a responsabilidade do Presidente do Tribunal competente no tocante à administração dos precatórios.

Se em torno da alteração constitucional não se formaram polêmicas, a inclusão do artigo 78 no ADCT, contendo quatro parágrafos para regular os precatórios pendentes de pagamento, não teve a mesma sorte.

Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que tratava o artigo 33 do ADCT e suas complementações e os que já tivessem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda e os que decorressem de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 passaram a ser liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos ou então dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

Na prática, esse dispositivo possibilitou o parcelamento de precatórios em até dez prestações anuais, iguais e sucessivas. Isso tanto para créditos pendentes de pagamento na data de promulgação da Emenda, em 13/09/2000, quanto para créditos que viessem a ser gerados por ações judiciais iniciadas até o fim de 1999.

Daí a designação de Emenda do Calote, a primeira.

E se essas prestações anuais não fossem liquidadas até o final do exercício a que se referissem, o legislador decidiu que teriam elas poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

Além disso, o constituinte derivado permitiu que fosse feita a decomposição de parcelas, a critério do credor, determinando, ainda, a extensão do sequestro de recursos também para os casos de vencimento do prazo de dez (ou dois) anos ou de omissão da peça orçamentária.

Mais emendas vieram, e a de número 37, de 2002, inovou para impedir a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se fizesse em burla ao sistema, mediante o fatiamento do crédito, parte na forma de requisição de pequeno valor e parte como expedição de precatório.

Antes, porém, a constitucionalidade da EC 20 foi testada perante o STF. As ADIs 2356 e 2362 lograram suspender, em caráter cautelar, a eficácia de todo o artigo 2º da Emenda, justamente aquele que havia dado os novos contornos para os precatórios pendentes de pagamento.

Em suma, entendeu a maioria do STF que referido artigo não logrou afirmação em face de inúmeros preceitos constitucionais, a saber: direito de propriedade, acesso à jurisdição, coisa julgada, direito adquirido, ato jurídico perfeito, separação dos Poderes e finalmente, direitos e garantias fundamentais, esses dois últimos a esbarrarem nas cláusulas pétreas.



Antes que o julgamento prosseguisse, outra emenda foi promulgada, alterando substancialmente o regime dos precatórios.

### **A Emenda Constitucional 62, de 9 de dezembro de 2009**

A EC 62 foi a responsável pela última alteração do regime de pagamento das dívidas públicas judiciais no Brasil. Seu escopo foi alterar o artigo 100 da Constituição, acrescentando-lhe nada mais do que dez parágrafos. Além disso, acrescentou o artigo 97 ao ADCT. De forma geral, esses acréscimos foram devidos à instituição do chamado regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios.

Na Constituição, e sem qualquer parcimônia, o constituinte derivado corrigiu a distorção federativa mediante a inclusão das dívidas do DF no regime; conferiu preferência aos precatórios alimentares de idosos e pessoas gravemente enfermas, na forma da lei, abrindo exceção à vedação ao fracionamento; limitou o valor mínimo das requisições de pequeno valor ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social; fixou as hipóteses de sequestro em preterição do direito de precedência e não alocação orçamentária.

Normas incluídas no ADCT por força da EC 20 foram trazidas para dentro da Constituição: o crime de responsabilidade do presidente do tribunal competente, inclusive para fins de apuração perante o CNJ (artigo 103-B, parágrafo 4º, CF/88), conjuntamente com a vedação do fracionamento para enquadramento como RPV e impedimento de precatórios complementares ou suplementares de valor pago.

Autorizou a compensação dos débitos líquidos e certos constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, facultou ao credor a compra de imóveis públicos do respectivo ente federado mediante a entrega do precatório e também a cessão do crédito a terceiros, fixou o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança para correção monetária, e juros simples para fins de compensação da mora.

Também permitiu a assunção dos débitos dos precatórios dos demais entes pela União e, finalmente, autorizou que lei complementar estabelecesse regime especial para pagamento de precatórios, desde que o vinculasse à receita corrente líquida da respectiva Fazenda.

A inclusão do artigo 97 no ADCT também se deu de maneira prolixa. Ao todo dezoito parágrafos, muitos contendo incisos. Como escopo, disciplinar o regime especial de pagamento no prazo de até quinze anos criado pela Emenda até a edição da sobredita lei complementar e determinar a implantação obrigatória desse regime no prazo de até 90 dias, contados de 12 de dezembro de 2009, data da publicação da EC.

Não tardou para que a inovação, chamada Emenda do Calote 2, fosse questionada no Judiciário. Novamente, a questão chegou até o STF via ADIs, de número 4425 e 4358.

Inicialmente, o Supremo declarou a inconstitucionalidade da correção do precatório por índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (artigo 100, parágrafo 12), dado que tal índice não



recompõe as perdas inflacionárias, diferente do que ocorre com o critério eleito para correção das dívidas tributárias. Deu-se, então, interpretação conforme a Constituição ao referido dispositivo para que os mesmos critérios de fixação de juros moratórios prevaleçam para devedores públicos e privados nos limites da natureza de cada relação jurídica analisada. Logo, para o STF prevalece o artigo 1º-F da Lei nº 9.494, com a redação dada pelo artigo 5º da Lei 11.960/09.

Em seguida, foi considerada inconstitucional a expressão contida no parágrafo 2º: “Na data de expedição do precatório”, que restringe o pagamento preferencial aos credores que já têm sessenta anos completos quando da expedição do precatório. Nesse caso, a emenda esbarrou no princípio da isonomia e também na dignidade da pessoa humana e no princípio da proteção aos idosos.

Por ofensa ao princípio da isonomia, os parágrafos 9º e 10, que versam a compensação do precatório com dívidas do credor com a Fazenda, também foram declarados inconstitucionais.

Já o regime especial versado no parágrafo 15 e no artigo 97 do ADCT foi debelado totalmente, por afrontar cláusulas pétreas, como a de garantia de acesso à Justiça, a independência entre os Poderes e a proteção à coisa julgada, além do princípio constitucional da duração razoável do processo, repetindo o resultado da Emenda do Calote 1 no STF anos atrás.

Como algumas Fazendas já haviam iniciado parcelamentos e realizados pagamentos sob a sistemática da emenda, é provável que o Tribunal module os efeitos da decisão em breve.

Em que pese a inconstitucionalidade reconhecida de algumas das principais inovações das EC 30 e 69, o panorama constitucional de hoje difere, profundamente, do original de 1988.

Não obstante a irresoluta questão do não pagamento e do agigantamento da dívida pública interna, corolários da cultura do descumprimento de precatórios, é fato que o regime constitucional dos precatórios passou por interessantes inovações também em favor do credor, obviamente que em qualidade incomparável com os benefícios que o constituinte pretendeu conferir às Fazendas.

A preferência de que hoje gozam os precatórios de natureza alimentar e o vindouro reconhecimento jurisprudencial de que não há distinção de regime para fins dessa precedência (STF, RE 612.707 RG/SP), aliados à tentativa de proteger a dignidade da pessoa humana ao dar preferência ao recebimento do crédito pelas pessoas de maior idade e pelos doentes graves e a abertura de possibilidades do credor, juntamente com a possibilidade de antecipar o recebimento do valor do precatório mediante aquisição de bens e cessão, deve ser reconhecida como direito individual e, como tal, de aplicabilidade imediata. Além de estar para sempre petrificado na Constituição Federal, nos moldes do artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV.

#### **Date Created**

21/03/2013