



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

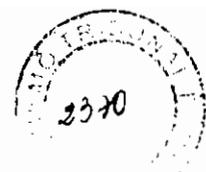
Requeridas: Mesa da Câmara dos Deputados e Mesa do Senado Federal

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

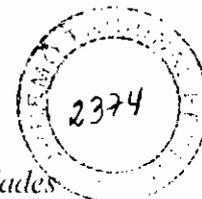
II.1 – Da Inexistência da Regra Constitucional de Interstício

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).



ADI nº 4357

TERMO DE ENCERRAMENTO

Fica encerrado o 9º volume dos presentes autos da ADI nº 4357, à folha nº 2384, com o presente termo. O 10º volume se inicia à folha nº 2385, com o Termo de Abertura.

Brasília, 24 de março de 2010.

Karla Dantas
Karla Dantas Vêras de Alencar
Matrícula - 1562



ADI nº 4357

TERMO DE ABERTURA

Fica formado o 10º volume dos presentes autos da ADI nº 4357, que se inicia à folha nº 2385.

Brasília, 24 de março de 2010.

Karla Dantas
Karla Dantas Vêras de Alencar
Matrícula - 1562

Cumprе ressaltar, também, que, anteriormente à edição da EC nº 62/09, não havia previsão de semelhante preferência para idosos. Independentemente da idade do credor, ele restava submetido à ordem cronológica geral ou à ordem de créditos alimentares, mas, em qualquer caso, a sua idade ou condição de saúde não lhe propiciava tratamento favorecido.

No entanto, o amparo às pessoas idosas é dever do Estado (artigo 230 da Constituição), que o realiza de diversas formas, seja através de *prestações materiais* – disponibilizando, por exemplo, serviços públicos adequados – seja através de *prestações jurídicas* – impondo tratamento legislativo diferenciado e favorecido. Nesse contexto, a emenda constitucional em exame confere agilidade no processamento dos precatórios de titularidade dos idosos, em consonância com o tratamento constitucional que lhes é deferido.

Note-se que, durante a tramitação da PEC nº 351/09 na Câmara dos Deputados (Casa revisora), foram discutidas inúmeras propostas de emendas constitucionais conexas que já intentavam promover tratamento diferenciado aos idosos em matéria de precatórios. Absorvendo o essencial das proposições conexas que cuidavam do assunto⁸, o Deputado Eduardo Cunha⁹, relator da Comissão Especial, asseverou o seguinte:

⁸ A PEC nº 250/04, do Deputado José Militão, capitaneou a instituição do tratamento favorecido ora comentado. Mas as PECs nº 588/06 (Dep. André Zacharow), nº 572/06 (Dep. Marcelo Teixeira), nº 67/07 (Dep. Antonio Carlos Haully) e nº 69/07 (Dep. Cleber Verde) também foram decisivas e parcialmente acolhidas pela Comissão Especial.

⁹ Parecer do Deputado Eduardo Cunha, relator da Comissão Especial destinada a analisar a PEC nº 351/09, proferido em 14.10.2009, com inteiro teor disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<www.camara.gov.br>), acessado no dia 30.12.2009.



“Na prática, o que se observa é que as entidades de direito público, federais, estaduais, ou municipais, não obedecem o ‘quantum’ disposto no art. 1211-A do CPC. Isso não é coerente com o sistema jurídico vigente, por dois motivos: primeiro porque, a expedição do precatório, apesar de ser uma atividade administrativa vinculada, integra o processo judicial movido contra o Estado. Constitui-se uma fase indispensável nas execuções contra a Fazenda Pública, haja vista o pagamento do crédito executado só se perfazer por esse meio, podendo-se dizer que se trata de um ato processual realizado no âmbito administrativo; segundo porque, não faria o menor sentido estabelecer prioridade de tramitação para os processos judiciais cujas partes sejam idosos, e chegada a fase administrativa de expedição do precatório, o processo emperrar sob a alegação de que a celeridade prevista no CPC diria em respeito, apenas, aos atos e diligências judiciais. Tal interpretação, excessivamente formalista, não se coaduna com a finalidade da lei e com o Estado Democrático de Direito. Entendo que tais emendas sejam legítimas e importantes, logo são objeto de referência do substitutivo em anexo, porém contempladas com outra redação.”

Por certo, a preferência instituída pelo artigo 100, § 2º, da Carta tem eficácia dentro de limitações orçamentárias, uma vez que os recursos são finitos e o Constituinte Reformador optou pela instituição de parâmetro financeiro para a fruição do privilégio. Assim, foram conjugados três requisitos: (i) condição de idoso ou portador de doença grave; (ii) natureza alimentar do crédito; e (iii) crédito de até o triplo do limite para pagamento por requisição de pequeno valor.

Ao mesclar tais requisitos, o Constituinte Reformador, a um só tempo, garantiu amparo às pessoas idosas (artigo 230 da Lei Maior) e aos portadores de doença grave (artigo 196 da Carta), concretizando, desse modo, o princípio da igualdade material (artigo 5º, *caput*, da Constituição).

De fato, sendo impossível o atendimento ilimitado a todos os credores idosos e portadores de doença grave, preferiu-se, ao menos, garantir

o pagamento dos créditos alimentares até certo montante. Ressalta-se que o crédito é *alimentar*, isto é, voltado à manutenção e subsistência do credor, justificando-se, portanto, a redação aprovada.

Assim, constata-se a constitucionalidade da expressão “até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo”, contida no artigo 100, § 2º, da Constituição.

III.I.III – Da possibilidade de fracionamento do precatório

Os requerentes questionam, ainda, a possibilidade de fracionamento do valor a ser pago mediante precatório, prevista pelo artigo 100, § 2º, da Constituição, aduzindo que isso obrigaria o credor a receber apenas parcela de seu crédito. Assim, haveria ofensa aos princípios da separação dos Poderes e da igualdade.

Ocorre que, em verdade, a possibilidade de fracionamento do precatório – inexistente até então – foi instituída para que os *grandes* credores (cujos créditos superem o limite constitucional “equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º” do artigo 100 da Lei Maior) não sejam excluídos da preferência prevista pelo artigo 100, § 2º, da Carta.

Assim, o credor de uma grande quantia que atenda aos demais requisitos do artigo 100, § 2º, da Constituição (sendo, pois, idoso ou portador de doença grave e detentor de créditos alimentares) não restará excluído da ordem privilegiada. Poderá ele receber seu crédito com preferência sobre os

demais até o limite fixado constitucionalmente; **o restante continuará sendo devido** e será pago em momento posterior.

É importante ressaltar, nesse ponto, que o regime preferencial previsto pelo dispositivo questionado não se confunde com o regime de requisições de pequeno valor. Com efeito, o credor de uma quantia definida como *pequeno valor* poderá satisfazer seu direito mediante pagamento direto, sem participar da fila de precatórios. Contudo, caso o crédito seja superior ao limite (não se caracterizando, pois, como *pequeno valor*), por menor que seja o excesso, seu titular não pode fracioná-lo, por expressa vedação constitucional (artigo 100, § 8º, da Carta), restando-lhe duas possibilidades: ou renuncia à parte excedente, para o recebimento sem precatório, ou sujeita-se integralmente à ordem cronológica de pagamento.

Já no regime preferencial criado pelo artigo 100, § 2º, da Constituição, o credor idoso ou portador de doença grave não é obrigado a optar entre a renúncia ao excesso ou a abdicação ao regime preferencial, uma vez que a parcela excedente ao limite estipulado poderá ser apartada para recebimento posterior.

Desse modo, nota-se ser insubsistente a alegação dos requerentes no sentido de que a possibilidade de fracionamento do precatório prevista pelo artigo 100, § 2º, da Constituição imporia ao credor o recebimento de apenas parcela de seu crédito, sendo plenamente válido o artigo 100, § 2º, da Constituição.

III.II – Da Constitucionalidade da Compensação de Créditos Prevista pelo Artigo 100, §§ 9º e 10, da Constituição

Conforme relatado, os requerentes pleiteiam o reconhecimento da inconstitucionalidade dos §§ 9º e 10 do artigo 100 da Constituição, alegando, a respeito, que referidos dispositivos violariam os preceitos da igualdade, da liberdade, da segurança jurídica, da propriedade, da proporcionalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e da duração razoável do processo (previstos, respectivamente, no *caput* e nos incisos XXII, LIV, LV e LXXVIII do artigo 5º da Lei Maior).

A fim de justificar sua tese, os requerentes argumentam que a compensação obrigatória prevista pelos dispositivos impugnados (i) geraria privilégio, sem motivo razoável, entre contribuintes, uma vez que dela restariam excluídas as parcelas vincendas de parcelamento cuja execução estivesse suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial; (ii) macularia “(...) *a autonomia da vontade do cidadão/contribuinte, lhe retirando a plena liberdade de seus bens e patrimônio*” e a “*disponibilidade jurídica de direito reconhecido em sentença judicial*”; (iii) inviabilizaria qualquer previsibilidade do cessionário quanto ao risco de redução do seu direito em virtude de débitos que o cedente venha a incorrer após a cessão do direito; (iv) independeria de regulamentação de um procedimento que permitisse ao contribuinte comprovar impossibilidade de sua ocorrência; e (v) ensejaria a demora do termo final do processo, diante de eventuais discussões prolongadas acerca da prescrição do débito a ser compensado.

No entanto, as alegações apresentadas pelos requerentes devem ser rejeitadas, cumprindo demonstrar, de início, a compatibilidade dos dispositivos questionados com o princípio da proporcionalidade (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição).

III.II.I – Da proporcionalidade da compensação instituída diante das garantias à liberdade e à propriedade

Qualquer ato estatal – dentre eles, a compensação prevista no artigo 100, § 9º, da Constituição – deve atender ao princípio da proporcionalidade. Com efeito, o ato praticado deve ser *adequado, necessário e proporcional*, em obediência ao devido processo legal substantivo, uma vez que a cobrança de crédito público constitui-se em elemento que participa da conformação do âmbito de proteção do direito fundamental de propriedade.

Cumprir investigar, portanto, a proporcionalidade da compensação prevista pelo artigo 100, § 9º, da Carta diante dos direitos individuais referidos, afastando-se a idéia de que o processo judicial seria a única forma lícita de obtenção do adimplemento do crédito público.

Cabe verificar, pois, se o artigo 100, §§ 9º e 10, da Lei Maior violou alguma cláusula pétrea, em especial, o *núcleo essencial* dos direitos individuais à propriedade e à liberdade. De fato, a invalidade de referidos dispositivos somente poderia ser reconhecida se, por mera hipótese, restasse demonstrado que eles teriam causado desproporcional restrição a referidas garantias, o que, entretanto, não ocorre no caso em exame.

Nesse sentido, note-se que, embora o ajuizamento de execução fiscal corresponda ao meio ordinário de cobrança de créditos públicos (a teor da Lei 6.830/80), referido instrumento de cobrança da dívida ativa não descarta a instituição de meios alternativos.

Sabidamente, o trâmite das execuções fiscais gera despesas elevadas para o Estado – e, por consequência, para os contribuintes –, necessárias para a manutenção da “máquina judiciária”. No âmbito federal, por exemplo, a Lei nº 10.522/02, determina, em seu artigo 20, o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais referentes a débitos consolidados de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

O arquivamento dessas execuções fiscais reflete a preocupação existente acerca dos custos gerados pelos processos judiciais. De fato, os gastos com a cobrança judicial, a consequente perda de escala nos quadros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o crescente número de processos pendentes de julgamento pelo Poder Judiciário são significativos a ponto de considerar-se contrário ao interesse público a cobrança forçada de débitos de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Além disso, estima-se que a cobrança dos créditos tributários dura, em média, 16 (dezesesseis) anos, desde a fase administrativa até o fim da execução fiscal e dos embargos à execução¹⁰.

Ademais, a previsão dessa espécie de compensação (entre créditos a serem pagos pelo regime do precatório e débitos tributários) não

¹⁰ Dados extraídos de estudos realizados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em fevereiro de 2007, com o escopo de propor a racionalização da cobrança do crédito público por meio da instituição da Execução Fiscal Administrativa. Disponível em: <<http://www.abdf.com.br/docs/Luis%20Inácio%20Adams.ppt>>. Acesso em 22.01.2010.

constitui inovação da EC nº 62/09, sendo instrumento instituído em benefício tanto dos entes estatais, quanto dos particulares, que lhes possibilita obter regularidade fiscal.

De fato, cumpre registrar que, nos termos do disposto no Código Tributário Nacional – CTN, a compensação tributária constitui modalidade de extinção do crédito tributário (artigo 156 do CTN¹¹), podendo a lei “(...) *autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública* (artigo 170 do CTN)¹².

Ademais, com o advento da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, que incluiu o artigo 78 ao texto do ADCT¹³, possibilitou-se a compensação de débitos a serem pagos por meio de precatórios com créditos tributários, uma vez que, nos termos do § 2º do artigo 78 do ADCT, as prestações anuais não liquidadas até o final de cada exercício passaram a ter poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

¹¹“Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

(...)

II - a compensação; (...).”

¹²“Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.”

¹³“Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão 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.

§ 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.” (Grifou-se).

Nesse sentido, inclusive, decidiu esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.851. Em tal julgado, essa Corte Suprema reconheceu a constitucionalidade de lei estadual que autorizara a compensação de crédito tributário com débito da Fazenda estadual decorrente de precatório pendente de pagamento, no limite das parcelas não liquidadas a que se refere o artigo 78 do ADCT. Veja-se:

“CONSTITUCIONAL PRECATÓRIO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO COM DÉBITO DO ESTADO DECORRENTE DE PRECATÓRIO. C.F., art. 100, art. 78, ADCT, introduzido pela EC 30, de 2002. I. - Constitucionalidade da Lei 1.142, de 2002, do Estado de Rondônia, que autoriza a compensação de crédito tributário com débito da Fazenda do Estado, decorrente de precatório judicial pendente de pagamento, no limite das parcelas vencidas a que se refere o art. 78, ADCT/CF, introduzido pela EC 30, de 2000. II. - ADI julgada improcedente”. (ADI nº 2851/RO, Relator: Ministro Carlos Velloso, Julgamento: 28/10/2004, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 03-12-2004; grifou-se).

Também no âmbito Distrito Federal, por exemplo, a Lei Complementar nº 52/97¹⁴ autoriza aos titulares de precatórios a compensação com débitos tributários de competência desse ente¹⁵.

Destaque-se que, de acordo com a nova sistemática constitucional, o credor da Fazenda Pública que também seja seu devedor terá, no momento da expedição do precatório, seu crédito reduzido pela compensação automática. Cuida-se de medida destinada a impedir que os

¹⁴Amplamente modificada pelas Leis Complementares nº 619/02, nº 705/05 e nº 725/05.

¹⁵“Art. 1º Os titulares originais ou cessionários de créditos líquidos e certos, de qualquer natureza, decorrentes de ações judiciais contra a Fazenda Pública do Distrito Federal, suas autarquias e fundações, poderão utilizá-los na compensação de débitos de natureza tributária de competência do Distrito Federal (...)”.

administrados (especialmente os que devem valores vultosos à Fazenda) recebam seus créditos sem que suas dívidas perante o Estado sejam satisfeitas.

Com efeito, o instituto previsto pela EC nº 62/09 concorre para promover a higidez orçamentária dos entes políticos, sobretudo para aqueles cuja receita corrente líquida está comprometida, em sua quase integralidade, com o pagamento de precatórios.

Em conformidade com os dados fornecidos pela Senadora Kátia Abreu¹⁶, alguns entes federados encontram-se em situação crítica, uma vez que possuem estoque de precatórios cujo valor supera o montante de sua receita corrente líquida. O Espírito Santo, por exemplo, possuía, em 2007, quase 7 (sete) bilhões de reais de precatórios pendentes. A sua receita corrente líquida, no entanto, não alcançava a cifra de 6,4 bilhões de reais¹⁷.

Vê-se, pois, que o incremento da receita desses entes não pode depender, exclusivamente, do ajuizamento de execuções fiscais, que, além de onerosas, revelam-se ineficazes em relação a muitos executados (os quais, não raras vezes, dilapidam o próprio patrimônio, ocultam bens em nome de pessoas interpostas, postam-se evasivamente para não serem citados nos processos etc.).

Com efeito, a situação de desequilíbrio apresentada por tais unidades da federação resulta, em diversos casos, da ineficiência dos

¹⁶Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, sobre a PEC 12/06, do dia 01.04.2009.

¹⁷Se esta unidade da federação suspendesse, por um ano, o pagamento de todas as suas despesas correntes (despesas voltadas à manutenção do aparato estatal, como pagamento de luz, água, servidores públicos, manutenção do ensino, saúde pública) para quitar seus precatórios, ainda assim continuaria devedora.

instrumentos de arrecadação utilizados (o que reduz a receita corrente líquida respectiva), independentemente de ser ou não elevado o montante de suas dívidas.

Em 2007, por exemplo, o Estado de Alagoas devia, apenas, 510 (quinhentos e dez) milhões de reais em precatórios. O montante não é expressivo em termos absolutos, mas revela um significativo grau de comprometimento, porque corresponde a 16,4% (dezesesseis vírgula quatro por cento) de sua reduzida receita corrente líquida de pouco mais de 3 (três) bilhões de reais, relativa ao mesmo período.

O Estado de Goiás, por sua vez, embora apresente débitos pouco superiores aos de Alagoas (590 – quinhentos e noventa – milhões de reais), detém receita corrente líquida maior que o dobro da que possui este último (7,6 bilhões), a representar um baixo grau de comprometimento (de 7,8% – sete vírgula oito por cento)¹⁸.

Assim, caso fosse acolhida a pretensão dos requerentes, o que se admite por mera hipótese, permitir-se-ia que maus pagadores recebessem seus créditos e continuassem inadimplentes em relação à Fazenda Pública, em

¹⁸ Nos termos do referido parecer apresentado pela Senadora Kátia Abreu, “as dívidas de precatórios têm causado situações de extrema dificuldade para muitos governantes, com reflexos diretos para a população, que depende da prestação de serviços públicos essenciais. É o caso do município de Santo Antônio do Pinhal (SP). Em 16 de outubro de 2007 o Poder Judiciário deferiu o bloqueio de mais de R\$ 4 milhões nas contas da prefeitura. O pedido de seqüestro estava relacionado aos precatórios de duas áreas desapropriadas pela prefeitura, uma em 1973 e outra em 1985. O valor bloqueado representava mais de 40% do orçamento municipal para todo o ano de 2007. Como consequência a Prefeitura decretou estado de emergência, sendo obrigada a suspender as aulas nas 12 escolas municipais e na única creche da cidade, além de interromper o funcionamento de duas das três unidades básicas de saúde do município. Diante da impossibilidade material de cumprir a determinação judicial o município obteve liminar no Supremo Tribunal Federal suspendendo a ordem de seqüestro.”

detrimento da execução de políticas públicas, da concretização de direitos sociais e do pagamento de outros credores do Poder Público.

É visível, portanto, a *adequação* da compensação prevista pelos dispositivos impugnados, pois permite que o Poder Judiciário, sem custos adicionais, efetue o abatimento do valor a ser pago no momento da expedição do precatório, após informações prestadas pela Fazenda Pública. Trata-se de mecanismo econômico (para o Estado e para a sociedade) e eficiente na recuperação de ativos da Fazenda Pública.

Desse modo, os §§ 9º e 10 do artigo 100 da Constituição Federal resultarão em aumento da arrecadação dos entes federados por um custo reduzido. Possibilitam, ademais, que os contribuintes regularizem suas situações perante a Fazenda.

Nesse passo, demonstrada sua *adequação*, cabe examinar a *necessidade* da compensação instituída; ou seja, se ela corresponde, dentre todos os meios disponíveis, à medida menos gravosa para a obtenção do resultado a que se propõe.

A propósito, note-se que a finalidade da compensação é a de recuperar, de forma célere e menos dispendiosa, créditos públicos que poderiam permanecer inadimplidos caso utilizadas, tão somente, as vias ordinárias da execução fiscal. Certamente, dentre as várias medidas *adequadas* para a satisfação dos créditos públicos, a compensação é a menos gravosa entre todas elas.

De fato, o ajuizamento de execução fiscal revela-se, em razão das características que lhe são próprias, ineficaz para a satisfação integral dos créditos. Ademais, corresponde a meio coercitivo para o pagamento de débitos, pois, ao ser demandado em processo executivo, o devedor poderá ter seus bens penhorados e arrematados ou adjudicados, além de pagar honorários advocatícios contratuais para seu patrocínio na causa e arcar, quando vencido, com as custas processuais e demais encargos legais.

Desse modo, a partir de juízo comparativo (inerente à análise da necessidade de uma medida estatal), o ajuizamento de execução fiscal constitui meio mais gravoso (e menos eficiente) que a compensação, a qual é efetuada no bojo do próprio processo de que decorreu a expedição do precatório.

Portanto, tem-se que a compensação instituída pelo Poder Constituinte Reformador é *adequada*, por se mostrar idônea para o alcance dos fins a que se propõe; e *necessária*, porque não existe medida igualmente eficaz e pouco onerosa para a cobrança de créditos públicos em face de credores da Fazenda Pública.

Cumprido, por fim, demonstrar o atendimento ao critério da *proporcionalidade em sentido estrito*. A esse respeito, nota-se que, de um lado, estão o direito de propriedade e o direito de liberdade (artigo 5º, *caput*, da Constituição); e, de outro, os créditos públicos, que se vinculam à concretização de inúmeros direitos sociais (artigo 6º, *caput*, da Carta), a exemplo dos direitos à educação (artigo 205 da Lei Maior), à saúde (artigo 196 da Constituição), à previdência social (artigo 201 do Texto

Constitucional), à assistência social (artigo 203 da Carta) e à cultura (artigo 215 da Lei Maior).

De fato, não se deve considerar que a colisão em exame dar-se-ia apenas em face de pretensões puramente creditícias da Fazenda Pública. De modo diverso, é imperioso reconhecer que o crédito público é a fonte da receita pública com base na qual serão implementadas inúmeras políticas públicas destinadas ao alcance de objetivos constitucionalmente fixados, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização (artigo 3º da Constituição).

Em suma, o crédito fazendário materializa o interesse público, o qual, por sua vez, corresponde à dimensão pública de todos os interesses dos indivíduos, na condição de partícipes de uma sociedade organizada¹⁹. Nesse sentido, confira-se o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Embora seja claro que pode haver um interesse público contraposto a um dado interesse individual, sem embargo, a toda evidência, não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade. Esta simples e intuitiva percepção basta para exhibir a existência de uma relação íntima, indissociável, entre o chamado interesse público e os interesses ditos individuais”²⁰.

De fato, constitui interesse de todos os indivíduos, enquanto membros da sociedade, que os cofres públicos, quando reduzidos em decorrência de condenação judicial em desfavor da Fazenda, sejam repostos

¹⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 62.

²⁰ *Ibidem*, p. 57.

com a devida cobrança dos créditos públicos constituídos contra aquele credor.

Há um interesse genuinamente público de todos os indivíduos no sentido de que os indisponíveis créditos públicos sejam satisfeitos (de forma célere, equânime e não onerosa), pois isso concorre para a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Destarte, constata-se que a tese sustentada pelos requerentes fundamenta-se na concepção de que a propriedade e a liberdade corresponderiam a bens jurídicos intocáveis. No entanto, a feição da propriedade é conferida pelo próprio ordenamento jurídico, que converte o simples *ter* num direito. Por isso, embora seja vedado ao Poder Constituinte Reformador invadir o núcleo essencial do direito de propriedade, aniquilando-o enquanto instituto, nada o impede de conferir-lhe o contorno jurídico que entenda mais adequado.

Com efeito, o direito de propriedade possui âmbito de proteção marcadamente normativo, de modo que, respeitado o princípio da proporcionalidade, ele existirá nos exatos termos em que for disciplinado pelo ordenamento jurídico.

Ademais, o conceito de propriedade traz consigo a idéia de função social (artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição), sendo digno de proteção apenas quando e se estiver em consonância com os interesses de toda a sociedade.

Do mesmo modo, a liberdade também não restou violada pela previsão da compensação automática de débitos.

A compensação é um instituto jurídico-positivo; em outros termos, é compensação o que a norma jurídica estabelece ser. Sua imposição, no momento da expedição do precatório, decorre do simples fato de que o crédito público é indisponível e não é dado ao contribuinte escolher entre adimpli-lo ou não, de modo que não há razão a justificar a proteção jurídica a semelhante liberdade.

De fato, a sonegação fiscal constitui modalidade ilícita de lesão à ordem econômica, sobretudo ao direito da livre concorrência (art. 170, IV, C.F). Por meio da evasão e da sonegação fiscais, agentes econômicos conquistam mercado ilicitamente, praticando preços predatórios e inviabilizando o exercício da atividade econômica por concorrentes reais ou potenciais. Semelhante constatação foi levada a efeito por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Cautelar nº 1.657. Veja-se:

“RECURSO. Extraordinário. Efeito suspensivo. Inadmissibilidade. Estabelecimento industrial. Interdição pela Secretaria da Receita Federal. Fabricação de cigarros. Cancelamento do registro especial para produção. Legalidade aparente. Inadimplemento sistemático e isolado da obrigação de pagar Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Comportamento ofensivo à livre concorrência. Singularidade do mercado e do caso. Liminar indeferida em ação cautelar. Inexistência de razoabilidade jurídica da pretensão. Votos vencidos. Carece de razoabilidade jurídica, para efeito de emprestar efeito suspensivo a recurso extraordinário, a pretensão de indústria de cigarros que, deixando sistemática e isoladamente de recolher o Imposto sobre Produtos Industrializados, com conseqüente redução do preço de venda da mercadoria e ofensa à livre concorrência, viu cancelado o registro especial e interditados os estabelecimentos”. (AC nº 1.657 MC,

Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Relator p/Acórdão: Ministro Cezar Peluso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 27-06-2007, Publicação: 31-08-2007; grifou-se).

Em referido julgado, obstaculizou-se o exercício de atividade econômica por pessoa jurídica inadimplente em atendimento ao direito à saúde (financiado pelos recursos do crédito público) e ao princípio da livre concorrência, que se sobrepuseram, diante das circunstâncias fáticas e jurídicas do caso, ao direito da livre iniciativa.

Com efeito, a postergação do adimplemento dos créditos públicos presta-se, unicamente, a inviabilizar a execução de políticas públicas e a efetivação dos direitos sociais.

Enfim, conclui-se que os §§ 9º e 10 do artigo 100 da Constituição Federal foram editados em consonância com o princípio da proporcionalidade (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição), além de serem plenamente compatíveis com as garantias ao direito de propriedade e ao direito de liberdade (previstas, respectivamente, no *caput* e no inciso XXII do artigo 5º da Constituição).

III.II.II – Da ausência de violação ao devido processo legal e ao contraditório

De modo semelhante, a compensação prevista nos questionados §§ 9º e 10 do artigo 100 da Constituição não contraria os princípios do devido processo legal e do contraditório.

Com efeito, nos termos do artigo 100, § 9º, da Carta, somente podem ser abatidos do valor a ser pago mediante precatório os débitos *líquidos*, certos e devidamente constituídos pela Fazenda Pública.

A constituição do crédito público corresponde ao acerto definitivo, no âmbito da Administração, de que determinado sujeito de direito deve uma quantia à Fazenda Pública (isto é, há a delimitação de quem deve, o quanto se deve e a quem se deve).

Em matéria tributária, o crédito fiscal é definitivamente constituído, em regra, pelo lançamento, “(...) *assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível*” (artigo 142 do CTN).

A constituição do crédito público consiste, portanto, em ato administrativo que formaliza dívida a ser paga ao Estado. Assim sendo, como é característico a todo ato administrativo, o crédito público devidamente constituído goza da presunção de legitimidade (presunção relativa – *juris tantum* –, que pode ser afastada pelo sujeito devedor, a quem incumbe o ônus da prova).

Nota-se, portanto, que os dispositivos impugnados não criam qualquer obstáculo para o exercício, por parte do administrado, das garantias ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal (artigo 5º, incisos LIV e LV).

De fato, o sujeito passivo de dívida constituída pela Fazenda Pública mantém, à sua disposição, todas as vias judiciais existentes para a discussão do crédito público contra ele constituído. A presunção de legitimidade apenas transfere, ao particular, o ônus de provar que aquele crédito constituído já está, por exemplo, extinto por alguma razão.

Referida conclusão amolda-se, inclusive, às hipóteses de eventual compensação com crédito público prescrito. Decerto, não se nega a existência de créditos constituídos que já estejam fulminados pela prescrição. Toda execução fiscal é lastreada em uma Certidão de Dívida Ativa, que pode, eventualmente, veicular crédito público (tributário ou não) já extinto pela prescrição.

No entanto, caso isso ocorra, caberá ao executado lançar mão dos meios processuais idôneos para demonstrar que a cobrança de tal crédito é indevida. Com efeito, o próprio § 9º do artigo 100 da Constituição estabelece ressalva expressa a respeito dos créditos públicos que estejam suspensos por decisão administrativa ou judicial, os quais não se sujeitam à compensação em exame.

Evidencia-se, portanto, a compatibilidade dos dispositivos hostilizados com os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Caso entenda que o crédito público esteja maculado por algum vício, o devedor tem plena aptidão para pleitear a suspensão de sua execução perante o Poder Judiciário, o que é suficiente para afastar a incidência da compensação.

Por fim, ressalte-se que o entendimento esposado está em conformidade com a decisão proferida por essa Suprema Corte na já referida ADI nº 2.851, que reconheceu a constitucionalidade da compensação de créditos tributários com débitos da Fazenda Pública decorrentes de precatórios, prevista pelo artigo 78 do ADCT.

Dessa maneira, conclui-se pela constitucionalidade dos §§ 9º e 10 do artigo 100 da Constituição da República.

III.III – Da Constitucionalidade do Artigo 100, § 12, da Constituição e do Artigo 97, § 1º, inciso II, e § 16, do ADCT

Ademais, os requerentes afirmam que o artigo 100, § 12, da Constituição e o artigo 97, § 1º, inciso II, e § 16, do ADCT, ambos na redação conferida pela EC nº 62/09, violariam os preceitos da separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição), da igualdade, da segurança jurídica (artigo 5º, *caput*, da Carta), da propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da Lei Maior), da proteção à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito (artigo 5º, inciso XXXVI, do Texto Constitucional), da moralidade e da eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição).

Diante de tais fundamentos, os requerentes pleiteiam o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 100, § 12, da Constituição e do artigo 97, § 1º, inciso II, e § 16, do ADCT. Sucessivamente, pedem que a referidos dispositivos seja conferida interpretação conforme a Constituição “no sentido de fixar o entendimento que a atualização da condenação judicial

ocorrerá de acordo com os critérios fixados na coisa julgada, haja vista a absoluta interferência do constituinte derivado na autonomia e autoridade dos membros do Poder Judiciário em delimitar os critérios de atualização das condenações judiciais” (fl. 49).

A esse respeito, os autores sustentam que o índice de correção aplicado na caderneta de poupança (qual seja, a taxa referencial – TR) remuneraria demasiadamente pouco o credor, o que viabilizaria a protelação do pagamento das obrigações da Fazenda. Asseveram, também, que a adoção de referida taxa esvaziaria os efeitos das sentenças prolatadas com aplicação de índice diverso, de modo que restariam mitigadas as garantias à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito.

Primeiramente, convém destacar que o artigo 100, § 12, da Constituição (redação atual), solucionando divergências jurisprudenciais, instituiu índice oficial para a atualização dos valores dos requisitórios, após a sua expedição. Para fins de compensação da mora, estabeleceu a incidência de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança. O artigo 97, § 1º, inciso II, e § 16, do ADCT, por sua vez, adota idênticos índices.

Assim, de acordo com referidos dispositivos normativos, o valor do débito público estará sujeito ao índice oficial da remuneração básica da caderneta de poupança, o que não viola qualquer cláusula pétrea constante do Texto Constitucional, conforme será demonstrado a seguir.

III.III.I – Da inexistência de violação ao princípio da separação dos Poderes e à garantia à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito

A respeito do princípio da separação dos Poderes, deve-se ressaltar que a fixação de índices de correção monetária e de juros por norma expressa não cria óbices ou restrições ao desempenho das funções atribuídas ao Poder Judiciário. De modo diverso, concorre para concretizar o princípio da segurança jurídica e para otimizar a prestação jurisdicional, pois evita a ocorrência de dissensos jurisprudenciais e de morosos debates acerca do índice a ser aplicado.

Ademais, as condenações judiciais impostas à Fazenda Pública são custeadas com recursos advindos da sociedade. Portanto, a conformação do Direito deve ser feita, ao menos de modo precípua, pelo Poder Legislativo, que é detentor de legitimidade democrática para tanto.

Com efeito, Poder Legislativo é, em última análise, o órgão estatal que representa o povo. Assim, a legitimidade de que se devem revestir as decisões proferidas pelo Judiciário depende, dentre outros fatores, da observância às normas constitucionais e legais postas pelo legislador.

Nesse sentido, a remuneração dos juros moratórios, sendo custeada pelos indisponíveis recursos públicos, deve ter seus critérios previamente estabelecidos pelo Poder Legislativo, em atendimento ao princípio da separação dos Poderes.



Note-se, a propósito, que a necessidade de regulamentação expressa a respeito da matéria já havia ocasionado a edição da Lei nº 11.960/09, que alterou o artigo 1º-F da Lei nº 9.494/97, determinando que nas condenações impostas à Fazenda Pública, de qualquer natureza, haverá incidência dos índices da caderneta de poupança até o efetivo pagamento. Destarte, a EC nº 62/2009 consolidou tendência já evidenciada pelo Congresso Nacional.

Ademais, não há que se falar em violação da coisa julgada. Os índices fixados pelos dispositivos impugnados somente dizem respeito ao momento posterior à expedição do precatório. Portanto, a EC nº 62/09 não versa sobre a correção monetária incidente até a prolação da decisão judicial.

Assim, por exemplo, nos casos de responsabilidade civil extracontratual, os juros de mora incidirão desde a ocorrência do fato, nos termos do artigo 398 do Código Civil e da Súmula nº 54 do STJ. No entanto, não são esses os juros disciplinados pelos dispositivos questionados, mas, sim, aqueles incidentes após o trânsito em julgado.

Dessa maneira, conclui-se que a garantia à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, bem como o princípio da separação dos Poderes foram respeitados pelo artigo 100, § 12, da Constituição Federal e pelo artigo 97, § 1º, inciso II e § 16, do ADCT, ambos na redação da EC nº 62/09.



III.III.II – Da inexistência de violação à garantia ao direito de propriedade

Não procede, ademais, a alegação dos requerentes no sentido de que o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, previsto nos dispositivos impugnados, ofenderiam o direito de propriedade.

Com efeito, os índices oficiais da caderneta de poupança – a despeito de serem menores que o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) – são razoáveis para a atualização da moeda e compensação pela mora.

A Taxa Referencial (TR) é o índice oficial de correção da caderneta de poupança – paradigma para as transações financeiras realizadas no país. Ao lado dela, tem-se a incidência dos juros de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês. A somatória dessas parcelas constitui a remuneração básica da caderneta de poupança.

De um lado, isso reflete a prática de juros simples legais, já concebida desde o Código Civil de 1916, cujo artigo 1.062 dispunha que “a taxa de juros moratórios, quando não convencionalada (art. 1.262), será de 6% (seis por cento) ao ano”. De outro, afasta a aplicação do IPC (que, em dezembro de 2009, foi de 1,8% – um vírgula oito por cento), o qual resultaria em aumento exagerado no valor do precatório, em prejuízo do Poder Público, e, de resto, da sociedade, que pagaria uma taxa elevada.

Note-se que no julgamento do Recurso Extraordinário nº 453.740²¹, esse Supremo Tribunal Federal entendeu que os juros de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês – isto é, 6% (seis por cento) ao ano – são adequados para remunerar os débitos dos entes públicos. Nesse sentido, confira-se o entendimento do Ministro Gilmar Mendes²², relator de referido recurso, *in verbis*:

“A razão determinante do art. 1º-F da Lei nº 9.494 de 1997 decorreu de tentativa de se pacificar entendimento inadequado que se fazia, e que ao fixar juros em 12% ao ano propiciava aumento de 100% nos valores devidos pela Fazenda, que adequadamente remunerava juros moratórios com base em 6% ao ano, modo também prescrito pelo Código Civil de 1916, vigente à época da Medida Provisória que inseriu o art. 1º-F na Lei nº 9.494, de 1997.”

Nesse ponto, cumpre ressaltar que os dispositivos hostilizados devem ser interpretados de acordo com o disposto na parte final do § 5º do artigo 100 da Carta Magna, cujo teor é transcrito a seguir:

“§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.”

A partir da expedição do precatório, o débito será *atualizado* segundo os índices oficiais previstos para a caderneta de poupança. Se (e somente se) houver mora no pagamento – entendendo-se como tal a inobservância do prazo constitucional previsto no § 5º do artigo 100 da Lei

²¹ RE nº 453740/RJ, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 28/02/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 24-08-2007.

²² Excerto do voto proferido pelo Ministro Relator Gilmar Mendes nos autos do RE nº 453740/RJ, Julgamento: 28/02/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 24-08-2007.

2411

Maior – haverá incidência de juros, de acordo com o montante praticado nas cadernetas de poupança, qual seja, 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês.

Note-se que, de acordo com o entendimento doutrinário²³ e jurisprudencial²⁴ acerca do tema, posteriormente sedimentado nessa Suprema Corte por meio da Súmula Vinculante nº 17²⁵, o pagamento do precatório dentro do prazo constitucional não está sujeito a juros de mora. Assim, se inscrito o precatório até 1º (primeiro) de julho, o débito deverá ser pago até o fim do exercício financeiro seguinte, período em que o montante será, tão somente, atualizado monetariamente.

Desse modo, conclui-se que, para fins de compensação da mora eventualmente existente, incidirão juros simples no mesmo percentual dos

²³ “Em primeiro lugar, a previsão contida no [antigo] parágrafo 1º do art. 100 da Constituição Federal alude, apenas, a correção monetária, não se referindo a juros moratórios. Logo, não seria possível o cômputo dos juros no período entre a inscrição do precatório e a data do efetivo pagamento. Demais disso, os juros incidem em razão da mora do devedor; o atraso no pagamento acarreta a necessidade de se computarem juros no valor da dívida. No caso do precatório, já se viu que, uma vez inscrito até o dia 1º de julho, o crédito correspondente deve ser pago até o final do exercício seguinte. Então, a Fazenda Pública dispõe desse prazo para efetuar o pagamento. Realizado o pagamento nesse período constitucionalmente fixado, não há mora, não havendo, portanto, que se falar em cômputo de juros”. (CUNHA. Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 7ª edição. São Paulo: Dialética: 2009. pp 305).

²⁴ “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRECATÓRIO COMPLEMENTAR. NÃO INCIDÊNCIA DE JUROS DE MORA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. O Supremo Tribunal Federal afastou a caracterização da mora no prazo constitucional para pagamento de precatórios e não há que se falar em incidência de juros de mora. Tampouco há ofensa à coisa julgada, pois a determinação judicial ao pagamento de juros moratórios será observada sempre que se verificar a demora injustificada.” (RE nº 577465 AgR/RS, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Julgamento: 27/10/2009, Órgão Julgador: Primeira Turma, Publicação: 20-11-2009); “CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. PRECATÓRIO COMPLEMENTAR. JUROS DA MORA. ART. 100, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A matéria, já pacificada pela Corte, atinente à não-ocorrência de juros moratórios se a Fazenda Pública realiza o pagamento dentro do prazo constitucional, não possui caráter infraconstitucional (art. 100, § 1º, da Constituição Federal). Precedentes. 2. Agravo regimental improvido.” (RE nº 550520 AgR/, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Julgamento: 10/03/2009, Órgão Julgador: Segunda Turma, Publicação: 03-04-2009).

²⁵ “Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”. Referido § 1º do artigo 100 da Carta reporta-se à redação anterior à edição EC nº 62/09, correspondendo, atualmente, ao § 5º do artigo 100 da Constituição.

juros incidentes sobre a caderneta de poupança, a teor das normas impugnadas. Caso contrário, os débitos terão os seus valores apenas atualizados, nos termos da parte final do § 5º do artigo 100 da Constituição (redação atual).

Constata-se, assim, que o artigo 100, § 12, da Constituição e o artigo 97, § 1º, inciso II, e § 16, do ADCT, não afrontam a garantia ao direito de propriedade.

III.III.III – Da inexistência de violação aos princípios da moralidade e da eficiência

Aduzem os requerentes que a estipulação dos índices oficiais da caderneta de poupança ensejaria que a Fazenda Pública adotasse uma postura processual protelatória, sugerindo que ela se beneficiaria do prolongamento da discussão judicial do débito, com afronta aos princípios da moralidade e da eficiência.

Entretanto, a tese dos requerentes deriva de interpretação equivocada dos dispositivos questionados. É que referidas normas determinaram a utilização do índice da caderneta de poupança tão somente em relação ao período que sucede a expedição do precatório.

Com efeito, a expedição do precatório somente ocorre depois do trânsito em julgado, de modo que a eventual adoção de postura protelatória no decorrer do processo sequer poderia beneficiar a Fazenda Pública.

Assim, constata-se a insubsistência da alegação dos requerentes, uma vez que o índice fixado constitucionalmente somente incide após findo o processo judicial, o que demonstra a inutilidade de eventual conduta procrastinatória.

Em suma, os artigos 100, § 12, da Constituição Federal e 97, § 1º, inciso II, e § 16, do ADCT são compatíveis com os princípios da eficiência e da moralidade, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República.

III.IV – Da Constitucionalidade do Regime Especial Previsto no Artigo 97, §1º, do ADCT

A respeito desse regime especial, os requerentes sustentam a inconstitucionalidade do artigo 97 do ADCT, aduzindo que referido dispositivo afrontaria o postulado do Estado Democrático de Direito (artigo 1º da Carta) e os princípios da separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição), da segurança jurídica (artigo 5º, *caput*, do Texto Constitucional), do acesso ao Poder Judiciário (5º, inciso XXXV, da Lei Maior), do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (artigo 5º, XXXVI, da Constituição), do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da Carta), da duração razoável do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição), bem como violaria os artigos 60, § 4º, incisos III e IV; e 100, § 1º, da Constituição Federal.

Antes de enfrentar as referidas impugnações, convém demonstrar algumas peculiaridades do novo regime previsto no artigo 97 do ADCT, a ser aplicado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, na data da

publicação da EC nº 62/09, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos.

Tal dispositivo prevê, em seu § 1º, a opção, por parte desses entes, pelo sistema de depósito mensal em conta especial de valor apurado na forma de seu § 2º, ou pelo sistema de parcelamento em até 15 (quinze) anos com depósito em conta especial do valor do saldo dos precatórios devidos, apurado na forma do inciso II do mencionado § 1º.

Prevê, ainda, esse regime especial, que, dos recursos depositados nessa conta especial, **pelo menos 50%** (cinquenta por cento) deverá ser destinado ao pagamento dos precatórios na ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências estabelecidas pelo Poder Reformador, e o restante deverá ser aplicado, isolada ou simultaneamente, da seguinte maneira: (i) pagamento dos precatórios por meio de leilão; (ii) pagamento à vista; (iii) pagamento por acordo direto com os credores, na forma a ser estabelecida por lei própria da entidade devedora (§ 8º do artigo 97 do ADCT).

Importa salientar, no momento, que tal regime é provisório, pois na hipótese de opção pelo sistema de depósito mensal em conta especial ele somente vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos destinados ao seu pagamento e, na hipótese de opção pelo sistema de parcelamento, após o término de seu prazo (§ 14 do art. 97 do ADCT e art. 4º da EC nº 62/09²⁶).

²⁶ “Art. 4º A entidade federativa voltará a observar somente o disposto no art. 100 da Constituição Federal:

A adoção do mencionado regime pelo Poder Constituinte Derivado se deve ao fato de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não terem orçamento suficiente para pagar as dívidas decorrentes de precatório. A propósito, em Parecer exarado quando do exame da PEC nº 12, de 2006, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal registrou que tais entes federativos não têm conseguido saldar dívidas decorrentes de precatório, diante da escassez de recursos. Eis o seguinte excerto das justificativas da relatora da proposta, Senadora Kátia Abreu:

“Seria desejável que os orçamentos dos estados e municípios permitissem o pagamento imediato das dívidas de precatórios. A realidade, entretanto, é bem diferente. A situação de muitos estados e municípios em relação ao endividamento de precatórios é bastante delicada. No Estado do Espírito santo, por exemplo, o saldo de precatórios em atraso alcançou em 2007 a marca de R\$ 7 bilhões, o que representa mais que o valor de toda a receita anual do estado. Em outros entes a situação é semelhante. No município de São Paulo o saldo atual de precatórios é de R\$ 11,2 bilhões, montante equivalente a 40% da receita anual do município”.

Desse modo, observa-se, nitidamente, que a instituição desse regime especial provisório visa garantir a observância do princípio da segurança jurídica, na medida em que objetiva viabilizar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o pagamento de seus débitos decorrentes de precatórios, bem assim reconhecer a prevalência do interesse público sobre o

I - no caso de opção pelo sistema previsto no inciso I do § 1º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando o valor dos precatórios devidos for inferior ao dos recursos destinados ao seu pagamento;

II - no caso de opção pelo sistema previsto no inciso II do § 1º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao final do prazo”.



interesse individual, uma vez que essa norma constitucional pretende evitar que se abra verdadeira falência dos entes federativos, acarretando prejuízos para a população em geral.

Atente-se, ainda, ao fato de que o regime especial transitório estabelecido no artigo 97 guarda perfeita consonância com o princípio da proporcionalidade, pois referido preceito constitui medida excepcional e indispensável para viabilizar, de forma realista, a quitação dos precatórios por ele abrangidos, tendo em vista a situação de desequilíbrio financeiro-orçamentário da maioria dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com efeito, a sistemática adotada pelo artigo 97 do ADCT, ao abrir a possibilidade de os entes federativos quitarem os precatórios vencidos e a vencer durante a vigência do regime especial, sem comprometer as atividades estatais, cuja prestação lhes é atribuída em benefício do interesse público, demonstra presença do requisito da adequação.

Por sua vez, o requisito da necessidade pode ser igualmente evidenciado, tendo em vista que não há outro meio menos gravoso e igualmente eficaz para solucionar o problema da inadimplência estatal em relação aos débitos decorrentes de decisões judiciais. Inadimplência essa que pode ser constatada diante dos inúmeros pedidos de intervenção federal decididos por essa Corte Suprema, tendo por motivação o não-pagamento de precatórios por unidades da federação. Cite-se, por exemplo, a Intervenção Federal nº 3091/RS, cuja ementa está assim redigida:

“INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado do Rio Grande do Sul com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido”. (IF nº 3091, Relator: Ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 03-04-2003, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado: 26-03-2003; grifou-se).

Enfim, não se pode deixar de ressaltar que o regime especial em questão atende também ao requisito da *proporcionalidade em sentido estrito*, pois existe proporção entre o objetivo perseguido – qual seja, o adimplemento dos débitos do poder público – e o ônus imposto aos credores de precatórios devidos pelos entes federativos. Não se contesta, por certo, o ônus que a regra de transição sob análise representa para eles. Todavia, é inegável que a ausência de um planejamento realista a permitir o adimplemento dos precatórios judiciais implicaria ônus muito maior, a ser suportado por toda a coletividade. Feitas tais considerações, passe-se ao exame das apontadas violações.

III.IV.I – Do regime especial e da ausência de violação aos princípios da imutabilidade da coisa julgada, da separação dos Poderes e do acesso ao Poder Judiciário

As alegações dos requerentes a respeito da suposta ocorrência de contrariedade aos princípios da imutabilidade da coisa julgada, da separação dos Poderes e do acesso ao Poder Judiciário são improcedentes. Na verdade,

os requerentes partiram de uma premissa falsa para defesa de sua tese, porquanto o regime especial estabelecido no artigo 97 do ADCT constitui um sistema de pagamento de precatórios vencidos, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que não integra a fase do processo de conhecimento ou do processo de execução.

Com efeito, na execução contra a Fazenda Pública, a atividade jurisdicional se ultima com a expedição do precatório, por parte do juiz da execução. Os atos posteriores, praticados pelo Presidente do Tribunal, não se revestem de natureza jurisdicional, mas sim administrativa.

Nesse sentido posicionou-se essa Corte Suprema, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 213.696 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 1.098 e 2.214. Confira-se:

“A ordem judicial de pagamento (§ 2º do artigo 100 da Constituição Federal), bem como os demais atos necessários a tal finalidade, concernem ao campo administrativo e não jurisdicional”. (ADI nº 1098, Relator Ministro Marco Aurélio, julgamento: 11-09-1996, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado: 11-09-1996);

“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRECATÓRIO: PROCESSAMENTO DO TRIBUNAL: ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. I. - A atividade desenvolvida pelo Presidente do Tribunal, no processamento do precatório, não é jurisdicional, mas administrativa. Também é administrativa a decisão do Tribunal tomada em agravo regimental interposto contra despacho do Presidente na mencionada atividade. Precedente do STF: ADIn 1098-SP. Agravo não provido”. (RE 213696 AgR, Relator(a): Min. Carlos Velloso, Julgamento: 26/11/1997, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicado: 06-02-1998; grifou-se);

“3. Incólume permanece o princípio da separação dos Poderes, porquanto os depósitos judiciais não são atos submetidos à

atividade jurisdicional, tendo natureza administrativa, da mesma forma que os precatórios. (...) Pedido de medida cautelar indeferido.” (ADI MC nº 2.214, Relator: Min. Maurício Corrêa, Julgamento: 06/02/2002, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado: 15-04-2002; grifou-se).

Destaquem-se, por oportuno, excertos do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, no RE-AgR nº 213.696:

“É por isso que se enfatizou, em julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal, que ‘a atribuição do Presidente do Tribunal, ao processar o precatório, não é sequer jurisdicional. É atividade puramente administrativa’, pois, consoante foi então ressaltado, ‘A atividade jurisdicional termina com a expedição do precatório...’ (RTJ 71/572, 572 – grifei)

Posteriormente, esse mesmo entendimento sobre o tema ora em análise veio a ser reiterado no voto proferido pelo saudoso Ministro Rodrigues Alckmin, que expendeu lúcido magistério a propósito da matéria em questão, verbis:

‘A função do Presidente do Tribunal é, no caso, meramente administrativa. Ele não é Juiz da execução. Juiz da execução é o Juiz que expede o precatório. Pelo nosso sistema, é o Presidente do Tribunal, a cuja disposição estão as verbas, quem expede a ordem de pagamento. Encerra-se a execução com a expedição do precatório. Esta é a função executória.

.....
Não pode, assim, haver conflito de atribuições, porque compete ao Juiz da execução expedir o precatório. Essa função é jurisdicional, de execução. Compete ao Presidente do Tribunal determinar o pagamento: função administrativa de outro órgão. E ninguém quer invadir a atribuição de outro, para praticar-lhe a função. RTJ 80/891, Rel. Min. Cordeiro Guerra – grifei”.

Dessa forma, partindo-se da premissa de que a atividade jurisdicional tem como termo final a expedição do precatório pelo juiz da execução, não se pode sustentar que a fixação do prazo de parcelamento em até 15 (quinze) anos, estabelecido pelo novo artigo 97 do ADCT, para o pagamento dos precatórios, implicaria ofensa aos princípios da imutabilidade da coisa julgada, da separação dos poderes e do acesso à Justiça.

É que o prazo para a satisfação do crédito, de 15 (quinze) anos, no caso, não integra a fase jurisdicional do processo, mas sim a fase administrativa. Durante esse período não se exerce função jurisdicional. O Presidente do Tribunal, ao executar os procedimentos relativos ao precatório, não atua no exercício de funções jurisdicionais, mas sim como administrador.

Incorreto, por isso, afirmar que a opção pelo parcelamento em até 15 (quinze) anos para a satisfação das dívidas pela Fazenda Pública caracteriza contrariedade aos princípios da imutabilidade da coisa julgada, da separação dos poderes e do acesso ao Poder Judiciário.

Pelos mesmos fundamentos há que se reconhecer que não procede a alegação dos requerentes no sentido de que o sistema de depósito mensal em conta especial prevista no artigo 97, 1º, inciso I, afronte tais princípios.

Argumente-se, também, tendo em vista a insurgência dos requerentes contra o leilão previsto no § 6º do referido dispositivo, que esse procedimento licitatório eleito como uma das formas de pagamento dos precatórios no regime especial não importa esvaziamento de comando judicial ou ofensa aos princípios da imutabilidade da coisa julgada e da separação dos poderes, apesar de esse procedimento licitatório prever modalidade de deságio.

Deve-se assinalar, de plano, que os requerentes, ao vislumbrarem tais violações, partiram de premissa equivocada, pois o § 6º do artigo 97 do



ADCT não vinculou **apenas 50%** (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os seus §§ 1º e 2º ao pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação. Na verdade, determina a norma em causa que será de **pelo menos 50%** (cinquenta por cento) o percentual destinado ao pagamento de precatórios por ordem cronológica. Portanto, esse percentual poderá ser superior a 50% e até igual a 100%, dependendo do volume de recursos disponíveis de cada ente federativo e dos precatórios a serem adimplidos.

Há que se salientar, também, que pelo procedimento regulado no § 9º do artigo 97, o leilão será realizado por meio de sistema eletrônico administrado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou pelo Banco Central do Brasil; admitirá a habilitação de precatórios ou parcela que não esteja pendente de recurso ou impugnação de qualquer natureza, e ocorrerá por meio de oferta pública a todos os credores habilitados. Portanto, o credor terá direito de opção de participar do leilão.

Constata-se, dessa forma, que a questionada previsão constitucional de leilão para pagamento de precatórios observa o princípio da autonomia da vontade, da publicidade e da igualdade na oferta de pagamento, evidenciando o respeito ao Estado Democrático de Direito, pois o detentor do precatório participará do leilão apenas se lhe for conveniente.

É importante ressaltar que o respeito ao princípio da autonomia na realização do leilão de que trata o § 8º do artigo 97 afasta qualquer alegação de ofensa à coisa julgada, porque o credor, ao se habilitar a esse procedimento licitatório, abre mão de receber o seu crédito no valor do

precatório e se predispõe a recebê-lo com deságio, assim como acontece na prática com a cessão de precatório admitida no atual § 13 do artigo 100 da Carta Magna²⁷, na redação conferida pela EC nº 62/2009. Portanto, não há que se falar em descumprimento, por parte do devedor, de sentença condenatória transitada em julgado.

Ademais, encerrando-se a atividade jurisdicional no momento da expedição do precatório pelo juiz da execução, não se vislumbra qualquer ofensa ao princípio da imutabilidade da coisa julgada ou ao princípio da separação dos poderes na previsão constitucional de realização de leilão.

Não se deve perder de vista, também, que as regras estabelecidas para a realização do leilão de que cuida o § 8º do artigo 97 do ADCT buscam conferir efetividade às decisões do Poder Judiciário, na medida em que constitui mecanismo que, igualmente, objetiva propiciar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o pagamento de seus débitos decorrentes de precatórios e, por conseguinte, resguardar o princípio constitucional da segurança jurídica.

Destarte, o leilão de que trata o § 8º do artigo 97 hostilizado também não fere os artigos 2º e 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República.

²⁷ “Art. 100. (...)”

(...)

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

III.IV.II – Da ausência de violação aos princípios da celeridade processual e da duração razoável do processo

Essas alegações já enunciam a incoerência e a improcedência de tais argumentos, pois revelam um desvirtuamento do alcance dos princípios em foco, que, segundo redação textual do mencionado artigo 5º, alcançam os processos judiciais e administrativos, mas distinguem-se um do outro, porque o princípio da duração razoável do processo, que deve levar em consideração o juízo de razoabilidade, delimita sua celeridade.

Nesse passo, convém salientar que tais princípios não se aplicam aos precatórios, porque, como já afirmado, estes não têm natureza judicial. Ademais, embora reconhecida a sua natureza administrativa, não se caracterizam como processo administrativo propriamente dito, mas como mera atividade administrativa.

De qualquer sorte, ainda que o campo de aplicação dos princípios da celeridade e da duração razoável do processo alcançasse os precatórios, não haveria, no parcelamento estabelecido no artigo 97, qualquer mácula de inconstitucionalidade, pois o princípio da razoabilidade oferece, na hipótese, possibilidade de ponderações que impedem o acolhimento da tese dos requerentes.

A propósito, José Afonso da Silva²⁸, ao comentar o referido dispositivo constitucional, adverte que, na razoável duração do processo, deve estar compreendido o princípio da razoabilidade, o que proporciona

²⁸ Silva, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição, 6ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p177.

ponderações capazes de reduzir os objetivos visados pela Carta Magna na busca da garantia da celeridade processual. Confira-se o seguinte excerto extraído de sua obra:

“Nesse signo de razoável duração do processo se tem um aceno ao princípio da razoabilidade, cuja textura aberta proporciona ponderações que podem reduzir, em muito os objetivos que o texto em comentário visa alcançar – e, assim, diria que se teria uma ponderação aberta, por não estar sopesando dois valores ou dois objetos, mas apenas verificando e o juiz teve, ou não, razões para demorar sua decisão, levando-se em conta a carga de trabalho que pesava sobre ele. E aqui que a garantia de celeridade da tramitação tem a sua importância, já que o que se tem não é uma garantia abstrata da celeridade, mas o dever de preordenar meios para ser alcançada. De certo modo, enquanto não se aparelhar o Judiciário com ais meios, a razoabilidade da demora fica sempre sujeita a saber se o magistrado tinha, ou não possibilidade de fazer andar seu processo mais rapidamente”. (grifou-se)

Perfilhando-se a linha de raciocínio do mencionado constitucionalista, pode-se concluir que a norma constitucional sobre sistema de parcelamento dos precatórios em até quinze anos não fere o princípio da celeridade processual, que tem sua aplicação reduzida no caso, diante do princípio da razoabilidade.

Tal princípio reclama, na hipótese, a necessidade de uma avaliação realista quanto à inviabilidade financeira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pagarem os seus débitos decorrentes de precatórios vencidos, sem a criação de um regime especial que lhes proporcione cumprir essa obrigação e, ao mesmo tempo, atender às múltiplas obrigações de idêntica hierarquia, garantindo eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos.

Em outras palavras, e utilizando como parâmetro o exemplo citado por José Afonso da Silva, enquanto os entes federativos alcançados pelo sistema do parcelamento previsto no art. 97 do ADCT não estiverem devidamente aparelhados financeiramente, não haverá como se exigir que eles paguem os precatórios vencidos pelo sistema do artigo 100 da Carta Magna (redação anterior e atual) sem prejuízo das políticas públicas a que estão obrigados.

Conclui-se, portanto, que o sistema de fracionamento não fere os princípios da celeridade e da duração razoável do processo.

III.V – Da Constitucionalidade do Contingenciamento de Recursos Previsto pelo Artigo 97, § 2º, do ADCT

Ainda a respeito da suposta ocorrência de violação aos princípios da separação dos Poderes, da imutabilidade da coisa julgada e da segurança jurídica, os autores afirmam que o contingenciamento de recursos previsto pelo § 2º do artigo 97 do ADCT resultaria na preservação do patrimônio do Poder Público em detrimento do patrimônio de seus credores e no desrespeito das decisões emanadas do Poder Judiciário.

Contudo, referida tese é destituída de fundamento. Primeiramente, é preciso que se repise que o regime especial em que está inserido o mecanismo do contingenciamento não contraria tais preceitos constitucionais, conforme já demonstrado; por conseguinte, o contingenciamento, igualmente, não os afronta.

Ademais, convém ressaltar que referido contingenciamento de recursos possibilita que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios satisfaçam seus débitos, sem prejuízo das demais responsabilidades que lhes são impostas pela Constituição da República.

Com efeito, diversos pedidos de intervenção federal são formulados perante esse Supremo Tribunal Federal em face de Estados que não efetuam o pagamento de precatórios em virtude da insuficiência de recursos para satisfazê-los no prazo previsto no artigo 100, § 1º, da Carta Magna (em sua redação originária). O indeferimento de tais pedidos tem como fundamento a existência de exaustão financeira – “fenômeno econômico/financeiro vinculado à baixa arrecadação tributária, que não legitima a medida drástica de subtrair temporariamente a autonomia estatal”. Confira-se, nesse sentido, o seguinte precedente:

“AGRAVO REGIMENTAL EM INTERVENÇÃO FEDERAL. PRECATÓRIO. DESCUMPRIMENTO INVOLUNTÁRIO. 1. Descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado. Pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. 2. Precatório. Não-pagamento do título judicial em virtude da insuficiência de recursos financeiros para fazer frente às obrigações pecuniárias e à satisfação do crédito contra a Fazenda Pública no prazo previsto no § 1º do artigo 100 da Constituição da República. Exaustão financeira. Fenômeno econômico/financeiro vinculado à baixa arrecadação tributária, que não legitima a medida drástica de subtrair temporariamente a autonomia estatal. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento”. (IF nº 2.081/AgR, Relator: Ministro Maurício Corrêa, Julgamento: 24/03/2004, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ de 14-05-2004; grifou-se).

Assim, constata-se que o contingenciamento em exame impõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios comprometam pelo menos

parte de sua receita corrente líquida ao pagamento de precatórios, dando cumprimento às decisões judiciais e, por conseguinte, aos princípios da separação dos poderes, da imutabilidade da coisa julgada e da segurança jurídica.

Com efeito, os percentuais mínimos fixados pelos incisos I e II do § 2º do artigo 97 do ADCT contribuem para a formação do volume de recursos a serem utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no pagamento dos precatórios por eles devidos.

Assim, o § 2º do artigo 97 do ADCT não viola os dispositivos constitucionais suscitados pelos requerentes, sendo plenamente válido o contingenciamento de recursos por ele previsto.

III.VI – Da Ausência de Violação ao Princípio da Igualdade acerca do Artigo 97, § 2º, Incisos I e II, e § 7º, do ADCT

Os requerentes aduzem, também, que o artigo 97, § 2º, incisos I e II, do ADCT, ao prever percentuais distintos para Estados/Distrito Federal e Municípios, violaria o princípio da igualdade. Contudo, tal alegação não procede.

Com efeito, não se pode pretender que se imponha aos Municípios o mesmo índice estabelecido para os Estados-membros e para o Distrito Federal, uma vez que os Municípios, em razão das características que lhe são próprias, possuem, em regra, receitas correntes líquidas inferiores às

dos Estados-membros e do Distrito Federal. Portanto, o tratamento distinto é absolutamente razoável na hipótese.

Desse modo, referido dispositivo não contraria o princípio da igualdade.

Do mesmo modo, o § 7º do artigo 97 do ADCT, segundo o qual “*nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se primeiramente o precatório de menor valor*”, também é compatível com o postulado da isonomia.

É que referida norma se justifica por ser necessária a adoção de um critério razoável de desempate nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios. O dispositivo impugnado viabiliza, portanto, o pagamento dos precatórios em tais hipóteses, o que restaria obstaculizado caso não fosse previsto critério algum.

III.VII – Da Ausência de Inconstitucionalidade acerca do Artigo 97, § 9º, incisos VI e VII, do ADCT

Sustentam os requerentes, ainda, que a previsão de leilão para pagamento dos precatórios (§ 9º do artigo 97 do ADCT) corresponderia à instituição do “*calote oficial*” (fl. 67), razão pela qual violaria os postulados do Estado Democrático de Direito, da separação dos Poderes, da segurança jurídica e da coisa julgada (previstos, respectivamente, nos artigos 1º; 2º; e 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Lei Maior).

O mencionado § 9º regula o procedimento do leilão de que cuida o regime especial instituído pelo Poder Reformador, estabelecendo, entre as suas regras (incisos VI e VII), a modalidade *deságio*, do qual resultara o pagamento do precatório, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelo preço ofertado publicamente a todos os credores.

Observa-se, então, que, sob o ponto de vista do princípio da igualdade que o artigo 37, inciso XXI, da Constituição²⁹ visa resguardar, não há qualquer inconstitucionalidade a ser declarada, uma vez que todos os licitantes habilitados irão concorrer sob as mesmas condições.

A questão merece exame também sob a ótica do artigo 5º, *caput*, da Carta Política. Por isso, faz-se necessário recordar os comentários de José Afonso da Silva sobre o tema: *“O princípio significa, para o legislador – consoante Seabra Fagundes – ‘que, ao elaborar a lei, deve-se reger com iguais disposições – os mesmos ônus e as mesmas vantagens – situações idênticas, e, reciprocamente, distinguir, na repartição de encargos e benefícios, as situações que sejam entre si distintas, de sorte a aquinhoá-las ou gravá-las em proporção à diversidade’”*.

²⁹“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifou-se)

No mesmo sentido, orienta-se a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, ao demarcar a compreensão que se deve ter do princípio da igualdade. Confira-se:

“PRINCÍPIO DA IGUALDADE [ART. 5º DA CB/88]. A IGUALDADE CONSISTE EM TRATAR-SE DESIGUALMENTE OS DESIGUAIS” (MS nº 26690, Relator: Ministro Eros Grau, Julgamento: 03/09/2008, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado: 18-12-2008);

“A concreção do princípio da igualdade reclama a prévia determinação de quais sejam os iguais e quais os desiguais. O direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de conferir tratamentos normativos diversos a pessoas e a situações que não sejam iguais. 4. Os atos normativos podem, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações a fim de conferir a um tratamento diverso do que atribui a outra. É necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio”. (ADI nº 3.305, Relator: Ministro Eros Grau, Julgamento: 13/09/2006, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado: 24-11-2006; grifou-se).

Ainda sobre tal princípio, é importante colacionar, também, o voto do Ministro Gilmar Mendes proferido no Recurso Extraordinário nº 453.740³⁰, do qual se extraem os seguintes trechos:

“O conceito de isonomia é relacional por definição. O postulado da igualdade pelo menos duas situações, que se encontram numa relação de comparação. Essa relatividade do postulado da isonomia leva segundo Maurer a uma inconstitucionalidade relativa (relativa Verfassungswidrigkeit) não no sentido de uma inconstitucionalidade menos grave. É que inconstitucional não se afigura a norma A ou B, mas a disciplina diferenciada (die Unterschiedlichkeit der Regelung).

A análise exige, por isso, modelos de comparação e de justificação.

Se a Lei trata igualmente os credores da Fazenda Pública, fixando os mesmos níveis de juros moratórios, inclusive para verbas

³⁰RE nº 453.740-1, Relator Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 28.02.2007, Órgão Julgador:Tribunal Pleno. Publicado em 24.08.2007.

remuneratórias, não há cogitar de inconstitucionalidade de norma legal aqui discutida.

Por fim, justificar-se-ia a identificação de inconstitucionalidade no art. 1º-F da Lei nº 9.494, de 1997, se comprovada a existência de tratamento não razoável”.

A partir do significado do princípio da igualdade e da análise da norma questionada, bem assim do contexto em que ela está inserida, não se vislumbra a inconstitucionalidade apontada, porque não é possível estabelecer, em razão das responsabilidades constitucionais atribuídas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e da supremacia do interesse público, qualquer elemento que indique igualdade entre tais entes federativos e seus credores, a justificar o acolhimento da tese dos requerentes.

Argumente-se que, mesmo adotando-se, para o exame do caso, modelos de comparação e de justificação ressaltados no voto acima colacionado, não se vislumbra a alegada ofensa ao princípio da igualdade, pois a norma questionada, que prevê o deságio, vale para todos os credores de precatórios, devidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, que se habilitarem no leilão, além encontrar justificativa razoável, qual seja, viabilizar o pagamento de precatórios vencidos com os escassos recursos de que dispõe os referidos entes.

Dessa maneira, os incisos VI e VII do § 9º do artigo 97 não ofenderam o princípio da igualdade.

Por fim, há que se concluir pela ausência de violação ao artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, pois os princípios da imutabilidade da coisa

julgada, da separação dos Poderes e da segurança jurídica, assim como o postulado do Estado Democrático de Direito restaram intactos.

III.VIII – Da Constitucionalidade do Artigo 97, § 14, do ADCT e do Artigo 4º da EC nº 62/09

Os requerentes alegam que o artigo 97, § 14, do ADCT³¹ e o artigo 4º da EC nº 62/09³² feririam os princípios da razoável duração do processo, da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, uma vez que transformariam o que é transitório em permanente ao permitirem que o regime especial vigore enquanto o estoque de precatórios a pagar for maior que a quantia dos recursos vinculados.

No entanto, tais alegações são improcedentes. Não se pode ter como permanente norma que visa a regular situação transitória, como é o caso do mencionado § 14 do artigo 97 do ADCT, que estabeleceu termo final para a vigência do regime especial transitório plenamente compatível com as

³¹“Art. 97 (...)”

(...)

§ 14. O regime especial de pagamento de precatório previsto no inciso I do § 1º vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados, nos termos do § 2º, ambos deste artigo, ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, no caso da opção prevista no inciso II do § 1º.”

³²“Art. 4º A entidade federativa voltará a observar somente o disposto no art. 100 da Constituição Federal:

I - no caso de opção pelo sistema previsto no inciso I do § 1º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando o valor dos precatórios devidos for inferior ao dos recursos destinados ao seu pagamento;

II - no caso de opção pelo sistema previsto no inciso II do § 1º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao final do prazo.”

razões que levaram o constituinte derivado a adotá-lo, qual seja, a insuficiência de orçamento para pagar as dívidas decorrentes de precatório.

Além do mais, se a regra geral de pagamento de precatórios é a do artigo 100 da Carta, era, de fato, necessário o estabelecimento de um marco final para a aplicação do regime especial, previsto pelo artigo 97 do ADCT. Portanto, o Constituinte Reformador pretendeu preservar o sistema geral de pagamento de precatório.

A temporariedade do regime especial impugnado deriva, também, dos termos do *caput* do artigo 97 do ADCT³³, que determina sua aplicação aos Estados, Distrito Federal e Municípios até que seja editada lei complementar sobre tal regime.

Nota-se, assim, ser insubsistente a alegação dos requerentes de que a norma impugnada conduziria à aplicação indefinida do regime especial referido. Dessa maneira, conclui-se pela constitucionalidade do artigo 97, § 14, do ADCT³⁴ e do artigo 4º da EC nº 62/09.

³³“Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.” (Grifou-se).

³⁴“Art. 97 (...)

(...)

§ 14. O regime especial de pagamento de precatório previsto no inciso I do § 1º vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados, nos termos do § 2º, ambos deste artigo, ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, no caso da opção prevista no inciso II do § 1º.”

III.IX – Da Constitucionalidade do § 15 do Artigo 97 do ADCT

Os requerentes alegam que o § 15 do artigo 97 do ADCT³⁵ violaria os princípios da razoável duração do processo, da imutabilidade da coisa julgada, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, pois modificaria a sistemática antes contemplada no artigo 78 do ADCT e faria com que os credores de precatórios tivessem que aguardar ainda mais tempo para o recebimento dos valores já parcelados. Contudo, tal norma não contraria tais preceitos constitucionais.

Com efeito, o dispositivo questionado não ofende o direito adquirido, pois o credor não deixará de perceber os valores que lhe são devidos a título de precatório. Com efeito, a partir da edição da EC nº 62/09, as parcelas vincendas passaram, tão somente, a se sujeitar a um novo regime de pagamento. Esse argumento afasta, também, a alegada ofensa aos princípios da imutabilidade da coisa julgada, da duração razoável do processo e do ato jurídico perfeito.

Ressalte-se, nesse sentido, que não há direito adquirido a determinada sistemática de pagamento de precatório. Com efeito, a

³⁵“Art. 97 (..)

(...)

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.”

jurisprudência dessa Corte Suprema consolidou-se no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico³⁶.

Desse modo, não há direito adquirido a sistema de pagamento de precatórios, o qual constitui espécie de regime jurídico. Note-se, a propósito, não ser a primeira vez que o referido sistema é modificado no Texto Constitucional, o que já havia sido efetuado por meio da Emenda Constitucional nº 30/00.

Nota-se, assim, que a norma hostilizada não viola os preceitos constitucionais suscitados pelos requerentes.

Enfim, não há qualquer vício de inconstitucionalidade no artigo 97 do ADCT, seja em relação aos dispositivos expressamente impugnados pelos requerentes, seja acerca das normas a respeito das quais pediram a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento.

III.X – Da Constitucionalidade da Convalidação Prevista pelo Artigo 6º da EC nº 62/09

No que tange ao artigo 6º da EC nº 62/09³⁷, os requerentes alegam que haveria violação à garantia ao direito adquirido sob o argumento

³⁶Confira-se, nesse sentido, o entendimento acolhido no RE nº 222480, Relator: Ministro Moreira Alves, Julgamento: 09/12/1998, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ de 01/09/2000

³⁷“Art. 6º Ficam também convalidadas todas as compensações de precatórios com tributos vencidos até 31 de outubro de 2009 da entidade devedora, efetuadas na forma do disposto no § 2º do art. 78 do ADCT, realizadas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.”

de que o Constituinte Derivado, ao limitar a quitação de tributos à data de 31 de outubro de 2009, teria cassado o poder liberatório já alcançado pelo parcelamento previsto no artigo 78, § 2º, do ADCT.

Cumprе registrar, primeiramente, que o artigo 78 do ADCT³⁸, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 30/00, publicada no Diário Oficial da União de 14 de **setembro** de 2000, determinou o parcelamento dos precatórios em até 10 (dez) anos, bem como dispôs, em seu § 2º, que as prestações anuais eventualmente não liquidadas até o final de cada exercício teriam poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora; ou seja, permitiu a compensação de tributos com precatórios.

Assim, se a EC nº 30 foi publicada em setembro de 2000, as 10 (dez) parcelas anuais de que cuida o mencionado artigo 78 do ADCT teriam vencimento no mês de outubro de cada ano subsequente. Portanto, outubro é o marco do vencimento das mencionadas parcelas, o que justifica a escolha de referido mês pelo Constituinte Derivado como data limite para convalidar as compensações de precatórios com tributos.

Dessa forma, a norma atacada, diversamente do que alegam os requerentes, não viola a garantia ao direito adquirido.

³⁸ "Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão 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.

(...)

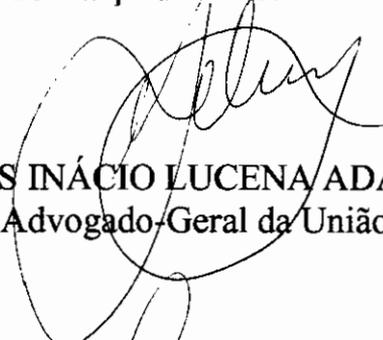
§ 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora."

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido veiculado pelos requerentes, declarando-se a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009, em sua integralidade.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do art. 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

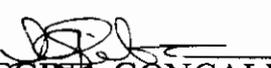
Brasília, de março de 2010.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso



MÁRCIA REGINA GONÇALVES DA SILVA
Advogada da União