



Centro Universitário de Brasília - Uniceub
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

VITOR CANDIDO SOARES

**CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA: a atual
sistemática de precatórios e a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 13.463/2017**

Brasília

2018

VITOR CANDIDO SOARES

**CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA: a atual
sistemática de precatórios e a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 13.463/2017**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Uniceub, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Ms. Ricardo Rocha Leite

Brasília

2018

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo expor, inicialmente, a evolução constitucional do regime jurídico de precatórios e o atual procedimento de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, bem como as motivações para a existência de um novo regime especial, previsto na Emenda Constitucional n. 94/2016, e a (real) motivação para edição da Lei n. 13.463/2017. O referido diploma legal, criado a pretexto de atribuir eficiência a recursos que teriam sido ignorados pelos credores fazendários, teve sua constitucionalidade questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF. Serão evidenciadas, também, as razões de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 13.463/2017, por violação aos princípios constitucionais da separação de Poderes e da vedação ao confisco, bem como ao direito de propriedade. Por fim, será demonstrada a possibilidade de aplicação da técnica restritiva de interpretação conforme à constituição do mencionado dispositivo, caso o Supremo Tribunal Federal considere a norma compatível com o texto constitucional.

Palavras-chave: Cumprimento de Sentença; Fazenda Pública; Precatórios; Regime Jurídico; Emenda Constitucional n. 94/2016; Inconstitucionalidade; Lei n. 13.463/2017; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	NOÇÕES GERAIS.....	3
2.1	Evolução constitucional do regime de precatórios	3
2.2	Sistemática de precatórios na Constituição de 1988.....	8
2.3	Emenda Constitucional n. 94/2016	12
3	O ATUAL REGIME JURÍDICO DE PRECATÓRIOS	19
3.1	Procedimento para a satisfação de crédito judicial pela Fazenda Pública	19
3.2	Lei n. 13.463, de 6 de julho de 2017: cancelamento de precatórios	25
3.3	Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF.....	27
4	A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI N. 13.463/2017	31
4.1	Violação do princípio da separação de Poderes.....	31
4.2	Afrontas ao princípio da vedação confiscatória e ao direito de propriedade ..	36
4.3	Aplicação da técnica de interpretação conforme à Constituição	39
5	CONCLUSÃO.....	43
	REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, desde 1898, um sistema com prerrogativas diferenciadas para o pagamento, pela Fazenda Pública, de dívidas pecuniárias decorrentes de condenações judiciais transitadas em julgado. Essas dívidas, incluídas no passivo judicial do Poder Público, são denominadas de precatórios e se submetem a um regime jurídico especial para que ocorra o efetivo adimplemento pelo Estado.

Prevista nas constituições brasileiras desde 1934, essa sistemática sofreu diversas modificações ao longo do tempo, principalmente em razão do inadimplemento dos entes estatais e do completo desvirtuamento da ordem constitucional.

Isso fica ainda mais evidente em momentos de crises financeiras, quando os entes públicos deixam de adimplir não só com as dívidas orçamentárias obrigatórias, mas também com as oriundas de decisões judiciais.

Diante dessa perspectiva, o presente trabalho analisará como as alterações nessa sistemática culminaram em um regime jurídico especial e diferenciado para o adimplemento de obrigações judiciais pelo Poder Público.

O trabalho, portanto, está estruturado da seguinte maneira. No primeiro capítulo será apresentado um histórico da evolução constitucional do regime jurídico de precatórios, com foco nas Constituições brasileiras.

Nessa linha, será demonstrado especificamente como a Constituição Federal de 1988 tratou do tema e as razões para as seguintes modificações por meio de emendas constitucionais. Ainda nesse capítulo, será abordado o novo regime especial de precatórios, delineado pela Emenda Constitucional n. 94, de 15 de dezembro de 2016, que adveio de uma necessidade de adequação do Congresso Nacional ao julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4.357 e 4.425, pelo Supremo Tribunal Federal, que julgou parcialmente inconstitucional a Emenda Constitucional n. 62, de 9 de dezembro de 2009.

O segundo capítulo, por sua vez, trata da forma como, de acordo com o texto constitucional e, principalmente, com o atual Código de Processo Civil, ocorre o atual procedimento para o adimplemento do passivo judicial pela Fazenda Pública, por meio da fase processual de cumprimento de sentença. São noções gerais imprescindíveis para a compreensão dos tópicos seguintes.

Isso porque, diante de diversos fatores que tornaram ainda mais aguda a crise fiscal pela qual passa a União Federal, as modificações constitucionais não foram suficientes para amenizar o grave quadro econômico brasileiro. Em razão disso, será demonstrado no segundo capítulo que, a pretexto de imprimir maior grau de eficiência aos recursos públicos, foi editada a Lei n. 13.463/2017, que teve sua constitucionalidade questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF. As motivações para a edição dessa lei e para sua impugnação serão, também, demonstradas nesse capítulo.

O terceiro capítulo tem por objetivo demonstrar as razões de inconstitucionalidade da Lei n. 13.463/2017. A partir dos pressupostos apontados no primeiro e no segundo capítulos, serão analisados os desvirtuamentos da ordem constitucional perpetrados pelo mencionado diploma legal, os quais devem ser considerados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF. Por fim, em caráter excepcional, apenas no caso de o Supremo considerar o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 compatível com o texto constitucional, será abordada a possibilidade de aplicação da técnica restritiva de interpretação conforme à constituição ao referido dispositivo.

2 NOÇÕES GERAIS

2.1 Evolução constitucional do regime jurídico de precatórios

O regime de precatórios foi inicialmente previsto, no direito processual brasileiro, pelo Decreto n. 3.084, de 05 de novembro de 1898, que aprovou a Consolidação das Leis Referentes à Justiça Federal. Essa sistemática diferenciada de satisfação de obrigação de pagar, contudo, somente recebeu status constitucional em 1934, “como forma de assegurar a isonomia entre credores e a impessoalidade administrativa, para evitar favorecimentos políticos ou pessoais”¹.

Antes da vigência da Constituição de 1934, após o processamento pelas autoridades administrativas no âmbito federal (Ministério da Fazenda e Tesouro Nacional), os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal decorrentes de condenações judiciais transitadas em julgado eram remetidos ao Congresso Nacional para inclusão dos respectivos valores necessários ao pagamento das referidas dívidas judiciais.²

O adimplemento das obrigações fazendárias, entretanto, não possuía ordem cronológica predeterminada, o que obviamente possibilitava diversas formas de arbitrariedades constantemente perpetradas pelo Poder Público.

A constitucionalização do regime de precatórios ocorreu, ainda que de maneira incipiente, por expressa previsão na Constituição de 1934, especificamente em seu art. 182, ‘caput’ e parágrafo único. Vale conferir, de início, o referido dispositivo constitucional:

Art 182 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

A partir da leitura do dispositivo supracitado, percebe-se que, ao constitucionalizar a matéria, o legislador brasileiro optou por uma sistemática na qual os pagamentos dos precatórios dar-se-ia na ordem de sua apresentação, de modo que foi determinado tratamento

¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1283.

² SILVA, Américo Luís Martins da. Precatório-requisitório e requisição de pequeno valor (RPV). 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 73.

impeçoal aos valores destinados aos mencionados pagamentos. Ademais, o parágrafo único do art. 182, determinou que, em caso de preterição da ordem de pagamento, fosse autorizado o sequestro da quantia devida.

Vale destacar, outrossim, que a constitucionalização dessa sistemática também teria como objetivo, em princípio, resolver o problema da inadimplência estatal³, o que obviamente não se consubstanciou de maneira satisfatória.

Ocorre que o surgimento do precatório, na Constituição de 1934, por se constituir expediente processual pioneiro no ordenamento jurídico brasileiro, revestiu-se de determinada timidez.⁴

As críticas ao instituto ocorreram principalmente nos seguintes aspectos:

- a) só se referiu aos pagamentos devidos pela Fazenda Federal, deixando, conseqüentemente, ao sabor das Constituições estaduais os débitos dos Estados e Municípios;
- b) o total de crédito orçamentário destinado ao pagamento dos precatórios ficava a critério do poder Executivo Federal, o que, na prática, resultava em um controle direto do referido Poder sobre o quantitativo da dívida reconhecida pelo Poder Judiciário, causando, conseqüentemente, imensa demora na liquidação do processo executivo;
- c) o Presidente da Suprema Corte era a única autoridade judicial que tinha competência para expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito.⁵

A principal crítica dizia respeito ao fato de não submeter as Fazendas Estaduais e Municipais ao mesmo regime, o que possibilitava uma “despadronização” mediante as formas previstas pelas Constituições estaduais para o pagamento dos débitos judiciais tanto pelos estados quanto pelos municípios.

Além disso, o Executivo federal tinha a prerrogativa de destinar a quantidade de crédito que bem entendesse para o adimplemento dos débitos decorrentes de condenações judiciais.

É nítida a possibilidade de manifestas arbitrariedades que poderiam ser perpetradas pelo Poder Público que, evidentemente, resultavam em uma indevida intervenção direta do Poder Executivo Federal no pagamento das dívidas já reconhecidas pelo Poder Judiciário.

Por fim, a Constituição de 1934 previa que somente o Presidente da Suprema Corte teria competência para expedir as denominadas ordens de pagamento, de acordo com as verbas já destinadas pelo Poder Executivo para o adimplemento. Sobre o tema, criticou-se o

³ VAZ, José Otávio de Vianna. Liquidação do precatório: pagamento, compensação e poder liberatório. In: VAZ, Orlando (Org.). *Precatórios: problemas e soluções*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 83.

⁴ DELGADO, José Augusto. *Revista de Processos*, n. 57, a, 15, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 13.

⁵ DELGADO, José Augusto. *Revista de Processos*, n. 57, a, 15, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 13.

fato de se concentrar, em uma única autoridade judiciária, a expedição dos ofícios para o respectivo adimplemento das dívidas judiciais.

Posteriormente, a Constituição de 1937 não corrigiu as distorções acima mencionadas e apenas incluiu a necessidade de dotação orçamentária específica para os pagamentos decorrentes de condenações judiciais.

Vale conferir, a esse respeito, o disposto em seu art. 95:

Art 95 - os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentenças judiciais, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.

Parágrafo único - As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária, pela Fazenda federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Com essa nova previsão constitucional, os valores designados à formação do depósito “deveriam ser, preliminarmente, votadas e incluídas no orçamento. As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos de sentença eram, pois, preceitos de ordem constitucional”⁶.

A partir da vigência da Constituição de 1946, o regime de precatórios, então previsto no art. 204, foi significativamente modificado quando comparado ao anteriormente disposto nas Constituições de 1934 e 1937. Por oportuno, confira-se o disposto no referido dispositivo:

Art 204 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

Parágrafo único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

De plano, nota-se que foi constitucionalizado (e, também, padronizado) a sistemática dos precatórios dos estados e dos municípios. Ademais, a Constituição de 1946 permitiu que os denominados créditos extraorçamentários fossem utilizados para o pagamento de dívidas públicas decorrentes de condenações judiciais.

⁶ SILVA, Américo Luís Martins da. *Precatório-requisitório e requisição de pequeno valor (RPV)*. 4 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 84-86.

Isso porque, ao contrário da Constituição de 1937, que previa apenas a utilização de verbas orçamentárias ou demais créditos abertos para essa destinação, a Constituição de 1946 dizia respeito “não somente às dotações orçamentárias, como aos créditos extraordinários abertos para atenderem os pagamentos requisitados pelo Poder Judiciário para cumprimento de seus decisórios contra a Fazenda Pública”.⁷

Outra modificação substancial diz respeito à forma como os valores seriam disponibilizados para o pagamento dos precatórios. De acordo com o art. 204, entende-se como repartição competente, em relação à União na Capital, o Tesouro Nacional; para as demais capitais dos Estados, as Delegacias Fiscais. As dívidas estaduais eram pagas pelas tesourarias anexas às Secretarias de Fazenda de cada Estado e as dívidas municipais eram adimplidas pelas próprias tesourarias locais.⁸

Ainda segundo a Constituição de 1946, também foi alterada a competência para a expedição de ordens de pagamento. Anteriormente, a competência era do Presidente do Supremo Tribunal Federal; após, a competência passou a ser do Presidente do Tribunal Federal de Recursos e do Presidente do Tribunal de Justiça local.

A partir da vigência da Constituição da 1967, a sistemática dos precatórios passou a ser prevista no art. 112 do texto constitucional:

Art 112 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários, apresentados até primeiro de julho.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

A principal contribuição da Constituição de 1967 está na introdução de um parágrafo que prevê a obrigatoriedade de inclusão, “no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários,

⁷ SILVA, Américo Luís Martins da. *Precatório-requisitório e requisição de pequeno valor (RPV)*. 4 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 84.

⁸ SILVA, De Plácido e. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Guará, 1948. p. 1766.

apresentados até primeiro de julho” (art. 112, §1º), mantido na redação da Emenda Constitucional n. 1/1969.⁹

Portanto, passou a ser obrigatório, para todos os entes de direito público, a dotação orçamentária prévia e específica para pagamento das dívidas decorrentes de condenações judiciais.

Cumprir registrar, outrossim, que, conforme o art. 112, §2º, da Constituição de 1967, foi alterada a competência para expedição das ordens de pagamento, que passou a ser do Presidente do respectivo Tribunal em que foi proferida a decisão exequenda.

É importante ressaltar, aliás, que o Código de Processo Civil de 1973 regulamentou, em seus arts. 730 e 731¹⁰, à luz do texto constitucional, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública de forma específica.

A partir da leitura dos referidos dispositivos, é possível notar que foram repetidas as disposições previstas na Constituição de 1967 no que tange à ordem cronológica de pagamento e em relação à possibilidade de sequestro em caso de comprovada preterição.

Ademais, segundo o Código de Processo Civil de 1973, a fase de execução ocorreria por meio de processo autônomo; e a requisição de pagamento era de competência do Presidente do Tribunal em que se deu o trânsito em julgado da condenação judicial.

A sistemática instituída pela Constituição de 1967 manteve-se praticamente inalterada até a promulgação da Constituição da República de 1988, que, conforme será demonstrado a seguir, apesar das sucessivas alterações mediante emendas constitucionais, estabeleceu as principais diretrizes para o atual regime jurídico de precatórios.

2.2 Sistemática de precatórios na Constituição de 1988

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 não alterou de maneira significativa a sistemática dos precatórios. A matéria é regulada em praticamente sua totalidade nas disposições gerais do capítulo referente ao Poder Judiciário.

⁹ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. *Precatórios: O seu novo regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 34.

¹⁰ Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras: I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente; II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

O constituinte de 1988, portanto, optou por manter a estatura constitucional do pagamento dos débitos da Fazenda Pública decorrentes de sentença judicial.

De acordo com o art. 100 da Constituição Federal, o pagamento dos débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado será realizado, pelo Poder Público, por meio do pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, na conta dos respectivos credores.¹¹

Vale conferir a redação dada pelo constituinte ao referido dispositivo constitucional:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Da leitura do dispositivo supracitado, vê-se que, originariamente, quando comparada à Constituição de 1967, não foram substanciais as alterações.

As principais inovações na sistemática de precatórios prevista pela Constituição Federal de 1988 dizem respeito à criação da preferência no pagamento de créditos alimentícios; à exclusão da obrigatoriedade de manifestação do Ministério Público para que se procedesse ao sequestro; e à necessidade de constar do precatório os valores de correção monetária no momento de sua apresentação.

Ocorre que, desde então, foram significativas as mutações no regime jurídico de precatórios, deflagradas pelo Poder Constituinte derivado, por meio de emendas constitucionais.

Tais mudanças foram iniciadas em 1998, quando promulgada a Emenda Constitucional n. 20/1998, a qual inseriu o § 3º¹² no texto constitucional. O mencionado

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2017, p. 1014.

¹² Art. 100. (...) § 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

parágrafo instituiu a modalidade Requisição de Pequeno Valor, que não se sujeitaria às especificações previstas no regime jurídico de precatórios.

Em seguida, a partir da edição da Emenda Constitucional n. 30/2000, a Carta Magna, em seu art. 100, § 1º, determinou que a atualização monetária dos débitos passaria a ocorrer somente quando do seu efetivo pagamento, não quando de sua apresentação. Ademais, foi estabelecida, por meio do § 4º do art. 100, a responsabilidade do Presidente do Tribunal que ilegalmente frustrasse ou retardasse o pagamento do precatório.¹³

Posteriormente, em 9 de dezembro de 2009, foi editada a Emenda Constitucional n. 62/2009, que modificou significativamente o art. 100 da Constituição e introduziu o art. 97 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

Assim, foi instituída uma sistemática diferenciada de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Município; e estabelecida uma nova ordem no que diz respeito ao cumprimento das decisões judiciais transitadas em julgado que condenem o Poder Público ao pagamento de quantia.¹⁴

A Emenda Constitucional n. 62/2009 modificou de maneira substancial o texto constitucional ao introduzir 10 (dez) parágrafos no art. 100 da Constituição e ao modificar a redação do ‘caput’ e de outros 6 (seis) parágrafos. Confira-se, por oportuno, a redação do dispositivo constitucional após as modificações:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, 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, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

¹³ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. *Precatórios: O seu novo regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 36.

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1014.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

§ 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.

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

§ 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.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

Em relação aos créditos alimentares previstos no § 1º do art. 100, não há mais a exclusão do procedimento de precatórios; tais créditos têm preferência em relação a todos os outros créditos, exceto aqueles previstos no § 2º, quais sejam, “os débitos de natureza

alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei”.

Já os pagamentos considerados de pequeno valor, de acordo com o § 3º do art. 100, passaram a não se submeter ao regime de precatórios, mas sim a outro regime específico, denominado Requisição de Pequeno Valor, que necessariamente deverá ser mais célere, segundo o comando constitucional.

Aliás, “certos de que esse novo regime atrairia o interesse dos credores, o art. 100 veda o fracionamento dos precatórios para que não houvesse o enquadramento indevido no “pequeno valor” (§5º)”¹⁵.

Cumprе destacar, outrossim, as demais principais regras incluídas: (i) nos §§ 9º e 10º, foi autorizada a compensação do precatório com valores devidos pelo credor para a Fazenda Pública; (ii) no § 11, foi permitida a utilização dos créditos decorrentes de precatórios para a compra de imóveis públicos; (iii) no § 13, foi possibilitada a cessão de precatórios a terceiros; e (iv) os §§ 15 e 16 autorizaram a União, a seu exclusivo critério, a assumir débitos decorrentes de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, com a possibilidade de refinanciamento. A Emenda Constitucional n. 62/2009, porém, foi declarada inconstitucional em diversos aspectos, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425.

Foi declarada a parcial inconstitucionalidade do § 2º, com a exclusão da expressão “na data de expedição do precatório” a fim de permitir a preferência ao indivíduo que completa 60 (sessenta) anos após a expedição do precatório. Ademais, afastou-se a aplicação do § 12, que previa o índice da caderneta de poupança (Taxa Referencial) para atualização monetária dos precatórios.¹⁶

A Suprema Corte também declarou a inconstitucionalidade do regime especial de compensação de débitos inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original da Fazenda Pública, previsto nos §§ 9º e 10º do art. 100.¹⁷

Nesse contexto, ao concluir o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.357 e n. 4.425, em março de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da decisão e manteve o regime especial de precatórios previsto pela Emenda

¹⁵ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. *Precatórios: O seu novo regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 41.

¹⁶ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. *Precatórios: O seu novo regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 42.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 916.

Constitucional n. 62/2009 por mais cinco exercícios financeiros, contados a partir de 1º de janeiro de 2016.¹⁸

Ademais, o Supremo Tribunal Federal fixou como termo inicial para os efeitos da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 62/2009 a data da conclusão do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.357 e n. 4.425, em 25 de março de 2015, para manter a validade dos precatórios expedidos ou pagos até essa data. Com isso, foi mantida a aplicação da Taxa Referencial (Índice Oficial aplicável à caderneta de poupança) para a atualização monetária desses precatórios. Posteriormente, os créditos deveriam ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial; e os precatórios tributários passaram a utilizar os mesmos índices aplicados pela Fazenda Pública para atualizar seus créditos tributários.

Tal modulação incluiu, também, os precatórios expedidos pela Administração Pública Federal, relativos às Leis ns. 12.919/2013¹⁹ e 13.080/2015²⁰, nos quais fixou-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial como índice de atualização monetária.

Aliás, permaneceram válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista em ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional n. 62/2009, desde que realizados até 25 de março de 2015, bem como a possibilidade de realização de acordos diretos, com a observância da ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito devidamente atualizado.²¹

Por fim, conforme será pormenorizado no tópico seguinte, a decisão do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.357 e n. 4.425 foi fator crucial para a edição da Emenda Constitucional n. 94/2016, a qual estabeleceu, recentemente, um novo regime jurídico especial para o pagamento de precatórios.

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2017, p. 1017.

¹⁹ BRASIL. Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112919.htm>. Acesso em 28 de maio de 2018.

²⁰ BRASIL. Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm>. Acesso em 28 de maio de 2018.

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2017, p. 1017.

2.3 Emenda Constitucional n. 94/2016

A Emenda Constitucional n. 94/2016, promulgada em 15 de dezembro de 2016, adveio da necessidade de adequar a sistemática de precatórios a um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, para possibilitar a existência de um regime jurídico especial de dívidas decorrentes do passivo judicial de entes federativos e de pessoas jurídicas de direito público. Ademais, também era imprescindível que o Poder Legislativo compatibilizasse o regime com a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4357 e 4425.²²

Conforme já adiantado, diversos pontos da Emenda Constitucional n. 62/2009 foram declarados inconstitucionais, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.357 e n. 4.425. Em 25 de março de 2015, ao concluir o julgamento, os efeitos da decisão foram modulados para manter o regime especial de precatórios previsto pela Emenda Constitucional n. 62/2009 por mais cinco exercícios financeiros, contados a partir de 1º de janeiro de 2016.

Desse modo, a inconstitucionalidade foi decretada com efeitos prospectivos contados da data de julgamento da Questão de Ordem, 25 de março de 2015; logo, manteve-se a validade dos ofícios requisitórios expedidos até essa data.

Ademais, a atualização monetária pelo Índice Oficial de Remuneração Básica da Caderneta de Poupança (Taxa Referencial) foi considerada válida para os precatórios lançados até o dia 25 de março de 2015. Posteriormente, aplica-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial.

Ainda de acordo com a decisão, permaneceram válidos os acordos firmados por juízes auxiliares de precatórios, com a limitação de descontos no percentual máximo de 40% do valor da condenação judicial, respeitada a ordem cronológica de pagamento e determinação da lei da unidade federativa devedora.

Permaneceu vigente, outrossim, a possibilidade de aplicação de sanções por falta de pagamento tempestivo dos precatórios pelo ente devedor e a fixação de percentuais mínimos para a receita corrente líquida, nos termos do art. 97, § 10, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

²² MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. *Precatórios: O seu novo regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 143.

Além disso, foi atribuída, ao Conselho Nacional de Justiça, a competência para monitorar e supervisionar o pagamento dos precatórios. Vale conferir a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal:

Nesta data, o Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento das ADIs nos 4.357, 4.372, extinguindo o Regime Especial de Precatórios regido pelo art. 97 do ADCT/CRFB 1988.

Eis o teor da decisão: “Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Ministro Luiz Fux rejeitando a alegação de inconstitucionalidade do § 2º do artigo 100 da Constituição Federal; declarando inconstitucionais os §§ 9º e 10 do artigo 100; declarando inconstitucional a expressão “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança,” constante do § 12 do artigo 100, bem como dando interpretação conforme ao referido dispositivo para que os mesmos critérios de fixação de juros moratórios prevaleçam para devedores públicos e privados nos limites da natureza de cada relação jurídica analisada; declarando a inconstitucionalidade, em parte, por arrastamento, do art. 1º-F da Lei nº 9.494, com a redação dada pelo art. 5º da Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009; e acolhendo as impugnações para declarar a inconstitucionalidade do § 15 do artigo 100 e do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias introduzidos pela EC 62/2009, o julgamento foi suspenso.

Ausente o Senhor Ministro Gilmar Mendes, em viagem oficial para participar da 94ª Sessão Plenária da Comissão Européia para a Democracia pelo Direito, em Veneza, Itália. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa.

“Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Ministro Luiz Fux concluiu seu voto declarando a inconstitucionalidade do § 15 do art. 100 e do art. 97 do ADCT. O Ministro Teori Zavascki votou no sentido da improcedência da ação. O Tribunal resolveu questão de ordem suscitada pelo Ministro Marco Aurélio no sentido de serem apreciadas em primeiro lugar as impugnações ao art. 100 da Constituição Federal, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Presidente. Em seguida, o Tribunal julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “na data de expedição do precatório”, contida no § 2º; os §§ 9º e 10; e das expressões “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança” e “independentemente de sua natureza”, constantes do § 12, todos dispositivos do art. 100 da CF, com a redação dada pela EC nº 62/2009, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Dias Toffoli. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. [...]”²³

Ao fim do julgamento da Questão de Ordem das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.357 e n. 4.425, o Supremo Tribunal Federal determinara a necessidade de quitação das dívidas decorrentes de condenações judiciais até 2020, surgiu a preocupação de que os Estados não conseguissem arcar com a nova obrigação. Diante disso, em decisão prolatada após a oposição de embargos de declaração, o Supremo Tribunal Federal optou por aguardar o Poder Legislativo.²⁴

²³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/Distrito Federal. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Data de Julgamento: 14/03/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5067184>>. Acesso em: 02 de junho de 2018.

²⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. Precatórios: O seu novo regime jurídico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 144.

Nesse contexto, em um esforço conjunto entre os Poderes da República, foi promulgada e publicada a Emenda Constitucional 94/2016, com a seguinte redação, ao que interessa ao presente estudo:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 100. [...]

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor.

§ 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

§ 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado." (NR) [...].

Pela leitura do trecho supracitado, percebe-se que a Emenda Constitucional n. 94/2016 aumentou a quantidade de créditos preferenciais, de modo que estão abarcados os decorrentes de precatórios alimentícios aos titulares, portadores de deficiência, de doenças graves, ou com 60 (sessenta) anos ou mais, que adquiriram o crédito por sucessão hereditária, no limite de 3 (três) vezes o valor da respectiva Requisição de Pequeno Valor.

Ademais, vale registrar que, ante os inúmeros questionamentos acerca do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.357 e n. 4.425, que culminaram no esforço conjunto para a aprovação da Emenda Constitucional n. 94/2016, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 870.497/SE, em sede de repercussão geral, corroborou e ampliou o entendimento que havia firmado, segundo o qual o índice de remuneração da caderneta de poupança é inapto para recompor o valor real da moeda:

5. O direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, na medida em que este referencial é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. [...] 6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia [...].²⁵

No julgamento das aludidas ações, ficou assentado que a aplicação da Taxa Referencial era inconstitucional para correção monetária dos precatórios. Com o julgamento do Recurso Extraordinário n. 870.497/SE, o Supremo Tribunal Federal considerou esse índice inconstitucional também para a correção monetária da condenação propriamente dita:

O art. 1º-F da Lei nº 9.494/1997, com a redação dada pela Lei nº 11.960/2009, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade [CF, art. 5º, XXII (3)], uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina.²⁶

Portanto, de acordo com o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, deve ser determinado como critério de atualização monetária a incidência do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial como indexador do montante devido pela Fazenda Pública.

Ainda em relação à Emenda Constitucional n. 94/2016, para custear o regime especial, o ente devedor deverá depositar, em conta vinculada ao Tribunal de Justiça correspondente, mensalmente, 1/12 de determinado percentual de Receita Corrente Líquida, apurado no mês anterior ao pagamento e que seja suficiente para a efetiva quitação do débito.

²⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 4.357/DF, Relator Ministro AYRES BRITTO, Julgado em 25.03.2015, DJe 06.08.2015.

²⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE n. 870.497/SE, Min. Rel. LUIZ FUX, Julgado em 20/09/2017.

As alterações mais significativas na Constituição, no que tange ao regime de precatórios, são decorrentes da inclusão dos §§ 17 a 20 pela Emenda Constitucional n. 94/2016.

Segundo o § 17, os entes federativos são obrigados a aferir, mensalmente, em base anual, o comprometimento de sua receita corrente líquida em precatórios e em requisições de pequeno valor.

O § 18, por sua vez, detalha os créditos que não estão incluídos na receita corrente líquida, bem como dá um conceito constitucional ao tema, inclusive com a introdução de fórmulas. O §19 prevê uma forma de financiamento do excedente das dívidas em precatórios e em requisições de pequeno valor, quando a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida ultrapassar a média dos 5 (cinco) anos anteriores.

Com a inclusão do § 20, estabeleceu-se o limite de 40% de desconto sobre o valor da dívida corrigida monetariamente para que sejam realizados acordos pela Fazenda Pública, por intermédio dos Juízos Auxiliares de Precatórios.

Ademais, o art. 101, § 2º, incisos I e I, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pelo art. 2º da Emenda Constitucional 62/2009, trouxe a seguinte previsão:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 101 a 105:

"Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

[...]

§ 2º O débito de precatórios poderá ser pago mediante a utilização de recursos orçamentários próprios e dos seguintes instrumentos:

I - até 75% (setenta e cinco por cento) do montante dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte;

II - até 20% (vinte por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade, sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, destinando-se: [...].

Trata-se de regra bastante polêmica, questionada pela Procuradoria-Geral da República²⁷ por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5679/DF, segundo a qual é permitido o uso, por Estados, Distrito Federal e Municípios, de depósitos judiciais e administrativos, provenientes de processos das respectivas searas, nos limites estabelecidos nos incisos I e II.

A título informativo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.679/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, foi parcialmente deferida a medida cautelar pleiteada pela Procuradoria-Geral da República, nos seguintes termos:

DIREITO DE PROPRIEDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA O USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS EM ATRASO. CAUTELAR INDEFERIDA.

1. A EC 94/2015 autorizou o uso de: (i) 75% dos depósitos judiciais e administrativos, referentes a processos tributários ou não, nos quais entes estatais sejam parte; e de (ii) 20% dos demais depósitos judiciais, excluídos aqueles destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia. Determinou, ainda, a criação de fundo garantidor com a parcela remanescente dos depósitos, para garantir a solvabilidade do sistema.
2. Emendas constitucionais são normas dotadas de presunção qualificada de constitucionalidade, em virtude do quórum elevado exigido para a sua aprovação, aspecto que reforça sua legitimidade democrática.
3. O requerente não demonstrou que o fundo garantidor, tal como idealizado, é incapaz de assegurar a solvabilidade do sistema e que, portanto, há risco real de que os particulares não levem seus depósitos no momento cabível.
4. Os recursos dos depósitos judiciais, nos termos da norma impugnada, serão utilizados exclusivamente para o pagamento de precatórios em atraso até 25.03.2015. Essa destinação condiciona o uso dos recursos à prévia constituição do fundo garantidor e impõe que os pertinentes valores sejam transferidos das contas de depósito para conta específica, vinculada ao pagamento de precatórios, administrada pelo Tribunal competente, afastando-se o trânsito desses valores pelas contas dos Tesouros estaduais ou municipais.
5. Cautelar parcialmente deferida, apenas para explicitar as condições a serem atendidas pelos entes públicos para a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais, tal como enunciado no item anterior: (i) destinação exclusiva para precatórios; (ii) prévia constituição de fundo garantidor; e (iii) não trânsito dos recursos pela conta do Tesouro.²⁸

Vale destacar que, ainda segundo o mencionado dispositivo, foi possibilitado aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) a realização de operações de financiamento de 85% do valor do precatório que exceda 15% do montante ordinariamente expedido.

²⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Questionada emenda constitucional que autoriza uso de depósitos judiciais para pagamento de precatórios. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340700>>. Publicada em: 13 de abril de 2017. Acesso em 05/06/2018.

²⁸ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ADI 5679/DF. Relator: LUIS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 07/06/2017, Decisão monocrática, Data de Publicação: Dje-121, 09/06/2017.

Portanto, no caso de um único precatório superar em 15% (quinze por cento) o montante referente à totalidade dos demais precatórios apresentados até 1º de julho do exercício corrente, haverá o pagamento, no exercício seguinte, de tão somente 15% (quinze por cento) do total daquele precatório; o restante será pago, em iguais parcelas, nos 5 (cinco) exercícios seguintes, com a incidência de juros de mora e de correção monetária.

3 ATUAL REGIME JURÍDICO DE PRECATÓRIOS

3.1 Procedimento para o adimplemento de crédito judicial pela Fazenda Pública

Demonstrada a evolução constitucional e as sucessivas mutações do regime jurídico de precatórios, cumpre apresentar conceitualmente como efetivamente ocorrerá o trâmite processual destinado ao adimplemento, pela Fazenda Pública, de obrigação de pagar quantia certa decorrente de decisão judicial transitada em julgado.

Inicialmente, é importante esclarecer que a Fazenda Pública, quando em Juízo, tem prerrogativas processuais diferenciadas se comparadas aos litigantes privados.

A despeito das inúmeras críticas a essas prerrogativas, pois parte da doutrina entende se tratar de “benesse unilateralmente estabelecida na lei em prol da Fazenda Pública, a que não corresponda uma diferença real originária de peculiaridades a ela inerentes, corresponde a privilégio processual”²⁹, destaca-se a diferenciada fase de cumprimento de sentença referente à obrigação de pagar quantia certa a que se sujeita o Poder Público.

A expressão “Fazenda Pública” representa, na verdade, a personificação do Estado³⁰. Isso porque o uso frequente desse termo fez com que se passasse a adotá-lo num sentido mais amplo, de modo a se considerar a atuação do Estado em juízo; em Direito Processual, quando se alude à Fazenda Pública, a expressão apresenta-se como sinônimo do Poder Público em juízo³¹.

Quando a Fazenda Pública é condenada judicialmente a pagar quantia certa, não se aplica a expropriação de bens do executado (art. 825 do Código de Processo Civil), uma vez que os bens públicos são dotados, via de regra, de impenhorabilidade e de inalienabilidade. Em decorrência disso,

(...) sendo o executado a Fazenda Pública, não se aplicam as regras próprias da execução por quantia certa, não havendo a adoção de medidas expropriatórias para a satisfação do crédito. Diante da peculiaridade e da situação da Fazenda Pública, a execução por quantia certa contra ela intentada contém regras próprias. Põe-se em relevo, no particular, a instrumentalidade do processo, a impor adequação procedimental, na exata medida em que as exigências do direito material na disciplina das relações jurídicas que envolvem a Fazenda Pública influenciam e ditam as regras processuais. Isso porque os pagamentos feitos pela Fazenda Pública são despendidos pelo Erário, merecendo tratamento específico a execução intentada

²⁹ NETO, João Pereira Monteiro. A nova conformação legal da remessa necessária. In Revista de Doutrina e Jurisprudência, v. 52, Brasília, 2017, p. 258.

³⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do processo civil moderno. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. t.1, n. 78, p. 179.

³¹ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1.

contra as pessoas jurídicas de direito público, a fim de adaptar as regras pertinentes à sistemática do precatório.³²

Como não se pode falar em expropriação no cumprimento de sentença em desfavor da Fazenda Pública, o resultado é uma execução diferenciada, que resulta no pagamento da dívida por meio da expedição de precatório ou de Requisição de Pequeno Valor.

Esse regime jurídico especial tem como finalidade a expedição de uma ordem de pagamento, que decorre de ofício-precatório enviado pelo juízo competente para o cumprimento de sentença, decorrente de título judicial transitado em julgado, ao Presidente do respectivo Tribunal, que determinará o adimplemento da dívida por meio da inclusão no orçamento anual respectivo.

Assim, precatório pode ser, em suma, conceituado como “o ofício emitido pelo Judiciário, determinando o pagamento de importância em que a Fazenda Pública foi condenada à conta dos créditos respectivos.”³³

Nessa linha, pode-se definir precatório como o

(...) o instrumento que representa uma requisição judicial de pagamento, consubstanciado no ofício requisitório expedido pelo juiz da execução de sentença ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda, em face da Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de determinada soma em processo transitado em julgado.³⁴

De uma forma ainda mais ampla,

(...) o precatório apresenta-se como a figura da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, consistente em uma ordem ou requisição da autoridade judiciária à autoridade administrativa responsável pelo cumprimento da sentença, determinando que a verba necessária seja incluída no orçamento, e o respectivo crédito fique à disposição do requisitante, para satisfazer o direito do exequente.³⁵

Vale registrar, ademais, a definição proposta por Regis Fernandes de Oliveira, segundo o qual o precatório seria uma “solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que ele requisite verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado”³⁶.

³² CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 337.

³³ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 19. ed. São Paulo: Ed. RT, 2015, p. 468.

³⁴ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 231.

³⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. A execução contra a Fazenda Pública e os crônicos problemas do precatório. In: VAZ, Orlando (Org.). Precatórios: problemas e soluções. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 52.

³⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 579-580.

No mesmo sentido, imprescindível registrar a conceituação proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello:

O mecanismo procedimental de pagamento das dívidas de uma pessoa de direito público, que hajam reconhecidos em juízo, tem início com as determinações, chamadas ‘precatórios’, que os magistrados expedem ordenando ao devedor que inclua na previsão orçamentária do próximo exercício verba necessária para satisfazer os precatórios que hajam sido apresentados até 1º de julho, cujos valores deverão ser corrigidos monetariamente na data do pagamento.³⁷

Nesse contexto, a Fazenda Pública, iniciada a fase de cumprimento de sentença definitivo referente à obrigação de pagar quantia certa, exatamente por seu regime diferenciado, nunca será intimada para efetuar o pagamento da dívida contra ela exigida, como ordinariamente ocorre entre litigantes privados, conforme determina o art. 523, ‘caput’, do Código de Processo Civil³⁸.

É importante esclarecer que o Código de Processo Civil, em seu art. 534, §2º³⁹, dispôs que não será aplicável à Fazenda Pública a multa prevista no art. 523, §1º⁴⁰, do mesmo diploma legal.

Assim, instaurada a fase de cumprimento de sentença, por demanda proposta pelo exequente, aplica-se à Fazenda Pública o disposto nos arts. 534 e 535 do Código de Processo Civil. O requerente deverá apresentar uma “petição inicial simplificada, cujos requisitos – quando ajuizada contra a Fazenda Pública – estão relacionados no art. 534 do Código de Processo Civil”⁴¹, cuja redação vale transcrever:

Art. 534. No cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo: I - o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do exequente; II - o índice de correção monetária adotado; III - os juros aplicados e as respectivas taxas; IV - o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados; V - a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso; VI - a especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados.

§ 1º Havendo pluralidade de exequentes, cada um deverá apresentar o seu próprio demonstrativo, aplicando-se à hipótese, se for o caso, o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 113.

§ 2º A multa prevista no § 1º do art. 523 não se aplica à Fazenda Pública.

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 1062.

³⁸ Art. 523. No caso de condenação em quantia certa, ou já fixada em liquidação, e no caso de decisão sobre parcela incontroversa, o cumprimento definitivo da sentença far-se-á a requerimento do exequente, sendo o executado intimado para pagar o débito, no prazo de 15 (quinze) dias, acrescido de custas, se houver.

³⁹ Art. 534. (...) § 2º A multa prevista no § 1º do art. 523 não se aplica à Fazenda Pública.

⁴⁰ Art. 523. (...) § 1º Não ocorrendo pagamento voluntário no prazo do caput, o débito será acrescido de multa de dez por cento e, também, de honorários de advogado de dez por cento.

⁴¹ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 340.

A partir da leitura do dispositivo supracitado, nota-se que o demonstrativo discriminado de cálculos apresentado pelo requerente deverá contemplar o montante devido; e o objeto do cumprimento de sentença, com a incidência de juros moratórios e de correção monetária, em detalhes capazes de permitir à Fazenda Pública o efetivo direito ao contraditório.

O cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública pode ser promovido em litisconsórcio ativo. De acordo com o § 1º do art. 534, cada litisconsorte deve requerer seu cumprimento de sentença, apresentando sua correspondente memória de cálculo. Caso a quantidade de litisconsortes possa comprometer o cumprimento da sentença ou dificultar a defesa da Fazenda Pública na impugnação a ser apresentada, poderá ser determinada, nos termos §§ 1º e 2º do art. 113 do Código de Processo Civil, a limitação da presença dos litisconsortes.

Esse requerimento de limitação do polo ativo do cumprimento de sentença poderá ser feito pela Fazenda Pública antes de apresentar impugnação. Nesse caso, o pedido interrompe o prazo para oferecer impugnação, que será integralmente devolvido à Fazenda Pública a partir da intimação da decisão que acolhê-lo ou rejeitá-lo (Código de Processo Civil, art. 113, § 2º).

A despeito de o Poder Público não ser intimado para adimplir a quantia devida, como já exposto anteriormente, mas sim para apresentar impugnação, ele poderá optar por não impugnar ou impugnar parcialmente o cumprimento de sentença, de modo a reconhecer, total ou parcialmente, a procedência da pretensão do requerente. Sobre o tema, cumpre esclarecer que

não apresentados os embargos ou vindo a ser rejeitados, o juiz determina a expedição de precatório ao Presidente do respectivo tribunal para que reste consignado à sua ordem o valor do crédito, com requisição às autoridades administrativas para que façam incluir no orçamento geral, a fim de proceder ao pagamento no exercício financeiro subsequente.⁴²

Nesse aspecto, vale registrar o disposto no art. 535, §§3º e 4º, do Código de Processo Civil:

Art. 535 (...) § 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada: I - expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição

⁴² BRAGA, Paula Sarno et al. Curso de Direito Processual Civil. Execução. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 725.

Federal; II - por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente. § 4º Tratando-se de impugnação parcial, a parte não questionada pela executada será, desde logo, objeto de cumprimento.

Desse modo, se houver impugnação parcial pela Fazenda Pública, a parte considerada procedente (ou seja, os créditos considerados incontroversos e declaradamente devidos pelo Poder Público) será objeto de cumprimento a partir da correspondente expedição do precatório.

Caso a execução não seja impugnada pela Fazenda Pública, ou se reconhecida a procedência dos cálculos apresentados pelo Exequente, após o trânsito em julgado da sentença que julgou a impugnação, será determinada a expedição, pelo Presidente do Tribunal competente, do ofício-precatório.

Isso significa, portanto, que o precatório somente será expedido depois de não haver discussão quanto ao valor executado; por essa razão, tal expedição depende do trânsito em julgado da decisão que julgar a impugnação.⁴³

Assim, a partir da rejeição da impugnação de título judicial pela Fazenda Pública, será determinada a expedição do precatório. Este é, vale lembrar, editado pelo juízo competente para o cumprimento de sentença; caberá a esse juízo comunicar, por ofício-precatório, ao Presidente do Tribunal a que está vinculado para que requirite o pagamento à Fazenda Pública.

A título exemplificativo, no caso de cumprimento de sentença contra a União em trâmite na 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, após o trânsito em julgado da decisão exequenda, o Juízo da 8ª Vara Federal comunicará, por ofício-precatório, o Presidente do Tribunal Regional da 1ª Região, que requisitará o pagamento à Requerida.

Cumprido esclarecer que, diferentemente da competência do juízo do cumprimento de sentença, a do Presidente do Tribunal é de natureza meramente administrativa. Portanto, em princípio, os atos do Presidente são passíveis de controle, se eivados de ilegalidade, por meio de mandado de segurança, de sorte que não se mostram recorríveis nas mesmas condições das decisões judiciais.⁴⁴

Caberá ao Presidente do Tribunal, portanto, inscrever o precatório e comunicar ao órgão competente para que seja efetuada a ordem de despesa para que a Administração

⁴³ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 345.

⁴⁴ ASSIS, Araken de. Manual da Execução. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 1453.

Pública adote as medidas necessárias (como dotação orçamentária, por exemplo), suficientes à abertura do crédito que liquidará a dívida mediante depósito bancário feito à disposição da presidência.⁴⁵

O precatório, para que ocorra o pagamento até o fim do exercício financeiro seguinte, deverá ser inscrito até o dia 1º de julho para que valor seja incluído no orçamento que ainda deverá ser aprovado.

Por exemplo, caso o precatório seja inscrito até o dia 1º de julho de 2018, o montante correspondente deverá ser pago até o dia 31 de dezembro de 2019; por outro lado, caso a inscrição seja no dia 10 de agosto de 2018, ocorrerá a perda de todo o exercício financeiro de 2019, de modo que o valor será pago tão somente até o dia 31 de dezembro do exercício de 2020.

Ademais, o pagamento será realizado na ordem cronológica da apresentação das requisições (art. 100, “caput”, da Constituição Federal). Isto é, na data em que protocolizada a requisição pelo Tribunal competente, sendo obrigatória à Administração Pública a inclusão de dotação orçamentária para satisfação das dívidas judiciais apresentadas até 1º de julho do exercício corrente.⁴⁶

Por fim, impende registrar que haverá a inclusão do passivo decorrente de condenações judiciais na Lei Orçamentária Anual, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, que será elaborada no ano corrente e que deve ser aprovada pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional) até o dia 31 de agosto do mesmo ano, para vigorar no exercício seguinte.

3.2 A Lei n. 13.463, de 6 de julho de 2017: cancelamento de precatórios

Em 6 de julho de 2017, foi editada a Lei n. 13.463/2017 (Diário Oficial da União de 7.7.2017), que “dispõe sobre os recursos destinados aos pagamentos decorrentes de precatórios e de Requisições de Pequeno Valor federais”.

De início, vale conferir a redação da mencionada legislação:

Art. 1º A gestão dos recursos destinados aos pagamentos decorrentes de precatórios e de Requisições de Pequeno Valor (RPV) federais será realizada pelo Poder Judiciário, que contratará, com dispensa de licitação, instituições financeiras

⁴⁵ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 343.

⁴⁶ ASSIS, Araken de. Manual de Execução. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 1457.

integrantes da administração pública federal para a operacionalização da gestão dos recursos.

Parágrafo único. Os valores correspondentes à remuneração das disponibilidades dos recursos depositados, descontada a remuneração legal devida ao beneficiário do precatório ou da RPV, constituirão receita e deverão ser recolhidos em favor do Poder Judiciário, o qual poderá destinar até 10% (dez por cento) do total para o pagamento de perícias realizadas em ação popular.

Art. 2º Ficam cancelados os precatórios e as RPV federais expedidos e cujos valores não tenham sido levantados pelo credor e estejam depositados há mais de dois anos em instituição financeira oficial.

§ 1º O cancelamento de que trata o caput deste artigo será operacionalizado mensalmente pela instituição financeira oficial depositária, mediante a transferência dos valores depositados para a Conta Única do Tesouro Nacional.

§ 2º Do montante cancelado:

I - pelo menos 20% (vinte por cento) deverá ser aplicado pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 5% (cinco por cento) será aplicado no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

§ 3º Será dada ciência do cancelamento de que trata o caput deste artigo ao Presidente do Tribunal respectivo.

§ 4º O Presidente do Tribunal, após a ciência de que trata o § 3º deste artigo, comunicará o fato ao juízo da execução, que notificará o credor.

Art. 3º Cancelado o precatório ou a RPV, poderá ser expedido novo ofício requisitório, a requerimento do credor.

Parágrafo único. O novo precatório ou a nova RPV conservará a ordem cronológica do requisitório anterior e a remuneração correspondente a todo o período.

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.⁴⁷

O mencionado diploma legal dispõe sobre a contratação direta de instituição financeira pelo Poder Judiciário para operacionalizar a gestão dos recursos destinados aos pagamentos decorrentes de precatórios e de Requisições de Pequeno Valor federais. Além disso, determina que os valores que correspondem à remuneração das disponibilidades dos recursos depositados constituirão receita e serão recolhidos em favor do Poder Judiciário.

Aliás, por se tratar de lei federal, sua incidência ocorre somente sobre débitos judiciais federais oriundos de precatórios e de Requisições de Pequeno Valor. Portanto, a Lei n. 13.463/2017 não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, bem como às entidades da Administração Indireta.

Há a previsão, outrossim, de uma nova situação de dispensa de licitação, de modo que o administrador público poderá deixar de realizar processo competitivo licitatório para escolher quem celebrará o contrato administrativo.

A mencionada legislação prevê, ademais, uma data limite para o levantamento de valor depositado a título de precatório ou Requisição de Pequeno Valor pelo credor, fixado em até o máximo de 2 (dois) anos, contados da data de depósito.

⁴⁷ BRASIL. Lei n. 13.463, de 6 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13463.htm>. Acesso em 30 de maio de 2018; grifos adotados.

Findo o prazo, determina-se o cancelamento do respectivo precatório ou da requisição não sacados. A partir do cancelamento, ocorre a transferência dos valores depositados e não sacados para a Conta Única do Tesouro Nacional.

Percebe-se que a norma cancela o ofício requisitório por decurso de prazo. Para o cancelamento, não será necessário “qualquer ato administrativo posterior que declare a invalidez do precatório ou da Requisição de Pequeno Valor, mas decorre imediatamente da norma que, assim, passou a definir o prazo de eficácia dos precatórios: 2 (dois) anos”⁴⁸.

Posteriormente, e em razão de inércia do credor, nos termos do art. 3º, § 1º, da referida lei, o precatório perderá a “validade” e a instituição financeira contratada transferirá o montante para a Conta Única do Tesouro Nacional.

Conclui-se que o ofício requisitório inicialmente expedido não será válido; por outro lado, o crédito permanecerá válido, mas, em razão da inércia do credor, não terá eficácia após o cancelamento.

Além disso, segundo o § 2º do art. 2º, os valores cancelados serão destinados em pelo menos 25% do montante para a efetivação de direitos sociais: 20% para manutenção e desenvolvimento do ensino; e 5% para o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Mortes (PPCAAM).

A preocupação franqueada pela Lei n. 13.463/2017, porém, diz respeito tão somente à arrecadação de recursos financeiros na forma de receita pública, com o objetivo de reforçar o caixa da União em um notório momento de grave crise financeira e de contas públicas renitentemente deficitárias.

Isso fica ainda mais explícito a partir da leitura da justificativa constante da exposição de motivos do projeto inicial (Exposição de Motivos 00104/2017, 10.05.2017):

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à apreciação de Vossa Excelência a proposta de Projeto de Lei a tramitar em regime de urgência e que dispõe sobre os depósitos decorrentes de precatórios e requisições de pequeno valor - RPV.

2. O Projeto de Lei em pauta propõe o cancelamento dos precatórios e RPVs em consonância com o PARECER nº 04/2016/ASSE/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado Geral da União, em que restou assentado que a inércia dos credores de precatórios e requisições judiciais em levantar o numerário depositado estabiliza a situação jurídica da União como proprietária das quantias, e permite a restituição aos cofres públicos.

3. Além disso, o próprio Poder Judiciário, por meio da Resolução CJF nº 405, de 9 de junho de 2016 (arts. 45 a 47) reconhece a possibilidade de cancelamento de requisitórios após a constatação de que os credores permaneceram inertes após o prazo de dois anos contados da realização dos depósitos.

⁴⁸ MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. *Precatórios: O seu novo regime jurídico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 160.

4. A existência de depósitos não levantados representa situação de ineficiência na utilização de recursos públicos para o pagamento de precatório que, por muitas vezes, ficam disponibilizados por mais de dez anos sem que a parte beneficiária saque os recursos.

5. A implementação desta medida de forma automática e sem a necessidade de manifestação da Administração Pública em cada um dos milhares de processos nesta situação representa economia e racionalização da atuação judicial da Advocacia Geral da União, podendo impactar imediatamente e de forma positiva o erário em montante superior a R\$ 8,6 bilhões de reais.

6. Também se prevê que os valores correspondentes à remuneração dos recursos depositados, descontada a remuneração devida aos beneficiários dos precatórios ou RPVs, constituirão receita e deverão ser recolhidos em favor do Poder Judiciário.

7. Essas são, Senhor Presidente, as razões que justificam a elaboração do Projeto de Lei que ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência. Respeitosamente, Assinado eletronicamente por: Dyogo Henrique de Oliveira.

Essa motivação, inclusive, foi apresentada pela Advocacia-Geral da União, órgão de representação da Presidência da República, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF que, conforme será minudenciado a seguir, discute exatamente se o art. 2º do referido diploma legal é compatível com a Constituição Federal.

3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, tem por escopo impugnar o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 em razão de alegadas inconstitucionalidades formal e material por violação ao art. 2º (separação de Poderes), ao art. 5º, caput, XXXV, XXXVI (igualdade, efetividade da tutela jurisdicional, segurança jurídica e coisa julgada) e ao art. 100, § 6º (competência privativa judiciária para a gestão dos precatórios), todos da Constituição Federal.

Os argumentos apresentador na mencionada ação têm por objetivo precípuo sustentar, em suma, que o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 ofende a Constituição Federal pois impõe “uma série de limitações na relação entre o Poder Público e o cidadão”, o que viola “cláusulas pétreas que não podem ser ignoradas ou aniquiladas pelo Legislador [...] ao determinar que precatórios sejam cancelados e que o cancelamento seja feito diretamente pelas instituições financeiras controladas pela União”.⁴⁹

O Partido Democrático Trabalhista formulou pedido principal de inconstitucionalidade do art. 2º, caput, § 1º, da Lei n. 13.463/2017, com o conseqüente reconhecimento da contrariedade lógica dos demais parágrafos do dispositivo (§§ 2º a 4º); vale conferir:

⁴⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 5.755/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5238859>>, p. 3 do evento 1 – Pje.

- a) pela concessão, inaudita altera parte, de medida cautelar com a suspensão liminar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, da vigência e da eficácia da integralidade da Lei 13.463, de 6 de julho de 2017 (sendo o artigo 2º, caput e § 1º por inconstitucionalidade e os demais por arrastamento), até o julgamento final da presente;
- b) pela declaração da inconstitucionalidade seja formal, seja material, da íntegra da Lei 13.463, de 6 de julho de 2017 (sendo o artigo 2º, caput e § 1º por inconstitucionalidade e os demais por arrastamento), por clara violação aos artigos 2º, 5º, caput e incisos XXXV e XXXVI e 100, caput e §§ 5º a 7º da Constituição da República, nos termos da fundamentação;⁵⁰

Foi formulado, também, pedido subsidiário de interpretação conforme à Constituição Federal. Trata-se de pedido para requerer a aplicação de, no caso de se considerar a norma compatível com a Constituição Federal, regra de interpretação restritiva aos dispositivos impugnados na referida ação, para que sejam interpretados de acordo com as normas contidas no texto constitucional.

Ante a relevância da matéria impugnada via controle concentrado de constitucionalidade, a Ministra Relatora Rosa Weber, em despacho prolatado no dia 21 de agosto de 2017 (evento 9 – PJE), submeteu ao Plenário do Supremo Tribunal Federal a medida de urgência pleiteada pelo Partido Democrático Trabalhista.

A Relatora destacou o fato de os efeitos concretos da norma inconstitucional conduzirem a cancelamentos que já têm sido promovidos pelas instituições financeiras depositárias:

3. Busca-se, em liminar, a suspensão da eficácia do art. 2º, caput e § 1º, da Lei nº 13.463/2017 até o julgamento final da ação, ao entendimento de que presentes o *fumus boni juris*, face à perfeita adequação do caso, na esteira dos precedentes desta Corte, às inconstitucionalidades apontadas, e o *periculum in mora*, por serem seus efeitos imediatos, ao registro de que as instituições financeiras depositárias já estão indevidamente cancelando precatórios que aguardam levantamento.⁵¹

Apesar de ainda não ter sido incluída em pauta de julgamento, nesse interregno foram deferidos diversos pedidos de ingresso de várias entidades como *amicus curiae* na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF, ante a importância e a relevância da matéria, inclusive para subsidiar e reforçar os argumentos apresentados pelo Partido Democrático Trabalhista.

Cumprir registrar, a título exemplificativo, as seguintes entidades que tiveram seus pedidos de ingresso deferidos pela Ministra Relatora: Associação Nacional dos Procuradores

⁵⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 5.755/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5238859>>. Evento 1 – Pje.

⁵¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 5.755/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5238859>>. Evento 9 – Pje.

e Advogados Públicos Federais (ANPPREV); Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior no Brasil (FASUBRA-SINDICAL); Associação Nacional dos Servidores Públicos, da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS); Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF); e outros.

Para o Autor da ação, duas razões principais fundamentariam a inconstitucionalidade formal da norma, quais sejam: (i) a Lei n. 13.463/2017 estabeleceu inéditas condições para o pagamento de precatórios, uma vez que inova ao prever um prazo de validade que seria incompatível com a Constituição da República; e (ii) o referido diploma legal teria usurpado a competência do Poder Judiciário, ao delegar o cancelamento de precatórios à instituição financeira controlada pelo Poder Executivo.

Ademais, a inconstitucionalidade material da Lei n. 13.463/2017, ainda segundo o Autor da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF, seria pautada na violação: ao princípio fundamental da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal); ao princípio constitucional da isonomia (artigo 5º, caput, da Constituição Federal), materializado, no caso, na necessária paridade de armas processual; ao princípio constitucional da segurança jurídica, previsto no caput do artigo 5º da Constituição; e ao direito de ação e à coisa julgada material, constitucionalmente previstos.

A Advocacia-Geral da União, órgão de representação da Presidência da República, ao ser intimada para apresentar informações (art. 10 da Lei n. 9.868/1999⁵²), adotou, em síntese, as seguintes razões de resposta: (i) o legislador, ao observar o período de escassez de recursos financeiros, optou por privilegiar o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; (ii) ao Poder Judiciário somente teria sido outorgada a competência administrativa de processamento dos precatórios, conforme o § 6º do art. 100; as instituições financeiras apenas instrumentalizariam o cancelamento previsto na Lei n. 13.463/2017; (iii) a mencionada lei não extingue de forma definitiva o direito do credor, o que afastaria os argumentos de violações à coisa julgada e à segurança jurídica; e (iv) por fim, não seria razoável aplicar a técnica de interpretação conforme a Constituição para manter inalcançáveis os créditos bloqueados judicialmente⁵³.

A Presidência da República utilizou como fundamento, ainda, as razões expostas na Nota Técnica n. 14817/2017-MP, emitida pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério

⁵² “Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.”

⁵³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 5.755/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5238859>>. Evento 13 – Pje.

do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que destacou a “relevância da receita que pode ser arrecadada com a Lei n. 13.463, de 2017, tendo em vista o atual contexto de extrema restrição fiscal que passa o Governo Federal”⁵⁴.

A despeito dos argumentos expostos pela Presidência da República, representada pela Advocacia-Geral da União, consoante será demonstrado no capítulo seguinte, subdividido em três tópicos, são diversas as razões que evidenciam a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 13.463/2017.

Aliás, ainda que tal dispositivo fosse considerado compatível com o texto constitucional, seria imprescindível a aplicação da técnica de interpretação conforme à Constituição, de modo a compatibilizar o mencionado diplomada legal com os preceitos constitucionais aplicáveis ao regime de precatórios.

Conforme será demonstrado pelos fundamentos do capítulo seguinte, a norma impugnada viola, a um só tempo: (i) o princípio da separação ou da divisão de Poderes (art. 2º c/c art. 100, § 6º, da Constituição Federal); (ii) o devido processo legal ou a proibição do excesso estatal (art. 5º, LIV, da Constituição Federal); (iii) as garantias de efetividade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) e de duração razoável dos processos (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal); e (iv) o direito de propriedade (arts. 5º, XXXIX, 150, IV, da Constituição Federal).

⁵⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 5.755/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5238859>>. Evento 13 – Pje.

4 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI N. 13.463/2017

4.1 Violação ao princípio da separação de Poderes

Inicialmente, vale ressaltar que o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 autorizou à instituição financeira depositária a operacionalização do cancelamento de precatórios federais expedidos, cujos valores não tenham sido levantados pelo credor e estejam depositados há mais de dois anos. Posteriormente, o valor depositado deve ser transferido para a Conta Única do Tesouro Nacional.

Tal dispositivo, porém, é de indubitável inconstitucionalidade.

Conforme amplamente demonstrado nos capítulos anteriores, os precatórios correspondem a instrumentos de competência exclusiva do juízo da fase de cumprimento de sentença ou de execução (ou, também, fase satisfativa).

Por intermédio de ato do Presidente do respectivo Tribunal prolator da decisão exequenda, o juízo competente requisita, em caráter obrigatório (como determina o art. 100, § 5º, da Constituição da República) a inscrição do valor devido pela Poder Público em consequência de sentença judicial transitada em julgado ou de título executivo extrajudicial.

O precatório é, na verdade, o instrumento requisitório para a efetiva satisfação judicial do débito fazendário decorrente de decisão judicial transitada em julgado que obriga o pagamento de quantia certa; é, vale recordar, uma “solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que ele requisite verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado”⁵⁵.

Justamente em razão disso é que todas as questões incidentais relativas aos ofícios requisitórios, inclusive as relacionadas às eventuais consequências jurídicas quanto à inércia de credor em proceder ao respectivo levantamento dos valores, devem ser decididas, de maneira exclusiva, pelo juiz da execução, conforme prevê o texto constitucional.

Ocorre que, apesar de o precatório ter evidente natureza de ato jurisdicional típico (isto é, insuscetível de ingerência externa), a legislação em apreço “transferiu” a competência constitucionalmente prevista de operacionalização de precatórios do juízo da execução para instituição financeira depositária.

⁵⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 579-580.

Assim, o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 acabou por flagrantemente violar o princípio constitucional da separação (ou divisão) dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal. O mencionado princípio tem por objetivo precípuo garantir a harmonia e a independência entre os Poderes da República.

Nesse aspecto, é imprescindível registrar o seguinte entendimento:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.

(...)

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.

(...)

O Presidente da República não interfere na função jurisdicional, em compensação os ministros dos tribunais superiores são por ele nomeados, sob controle do Senado federal, a que cabe aprovar o nome do escolhido.⁵⁶

Além disso, o referido princípio também tem com propósito proteger os “indivíduos contra o abuso potencial do poder absoluto (...), estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais”:

O conteúdo nuclear e histórico do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de Poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais.

(...)

Na linha do que já se expôs acima, é evidente que a cláusula pétrea de que trata o art. 60, § 4º, III, não imobiliza os quase 100 (cem) artigos da Constituição que, direta ou indiretamente, delineiam determinada forma de relacionamento entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Muito diversamente, apenas haverá violação à cláusula pétrea da separação de Poderes se o seu conteúdo nuclear de sentido tiver sido afetado. Isto é: em primeiro lugar, se a modificação provocar uma concentração de funções em um poder ou consagrar, na expressão do STF, uma “instância hegemônica de poder”; e, secundariamente, se a inovação introduzida no sistema esvaziar a independência orgânica dos Poderes ou suas competências típicas.⁵⁷

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 114-115.

⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 210-212.

O princípio da separação de Poderes, além de ser garantia essencial à percepção lógica do constitucionalismo moderno, pode ser analisado de três maneiras: separação horizontal; separação vertical; e separação temporal de poder:⁵⁸

Por separação horizontal do poder se está a designar a desconcentração ou divisão do poder, mediante a garantia da divisão e limitação recíproca e da equiparação (igual posição hierárquica das funções no esquema do poder estatal) entre as diversas funções estatais (legislativa, executiva e judiciária), os assim chamados poderes estatais. Em outras palavras, aqui está em causa o princípio da separação (divisão) de poderes, tal como engendrado na esfera da doutrina que radica na base das constituições modernas e que constitui um de seus elementos essenciais, embora também a forma concreta da noção de separação de poderes não tenha seguido um padrão uniforme, apresentando variações mais ou menos significativas ao longo do tempo e de constituição para constituição.

Por separação “vertical” de poder se costuma designar a distribuição do poder mediante a desconcentração (descentralização) no plano territorial, típica do modelo federativo, onde, embora uma esfera própria e reservada de poder, as competências dos órgãos federativos (administrativas, legislativas e judiciárias – aqui novamente no sentido de uma separação “horizontal”) encontram seu fundamento e limite na constituição federal. A ordem federal, contudo, corresponde a uma ordenação hierarquizada, e não uma equiparação entre União e Estados-membros ou mesmo Municípios, como se dá no caso brasileiro, possível até mesmo a intervenção federal nos Estados e/ou Municípios. Importa agregar que, mesmo em Estados unitários, existem níveis significativos de descentralização administrativa, que, por sua vez, também contribuem para uma (hierarquiza- da) racionalização e limitação do poder. A assim chamada separação temporal do poder guarda relação com o princípio democrático, mas também, em certo sentido, com a forma republicana de governo, no sentido de garantia efetiva da alternância no exercício do poder, alternância que opera como modo de limitação e controle do poder, além de contribuir para assegurar a legitimidade do seu exercício.⁵⁹

Para o que ora importa, a análise dessa garantia sob a sua feição horizontal denota funções precípuas e autônomas que devem, sobretudo de maneira harmônica, respeitar as limitações constitucionalmente impostas às respectivas atribuições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse contexto, vale registrar que, a despeito de o mencionado princípio ter fundamento na discricionariedade, evidentemente que é defeso aos Poderes da República usurparem atribuições típicas a eles constitucional e correspectivamente atribuídas. Vale conferir, aliás, o seguinte:

O princípio da separação de poderes é ancorado na acepção de discricionariedade: um poder está proibido de invadir a discricionariedade dos outros. Este o ponto de equilíbrio, a linha fronteira. Acontece que a apreensão do juízo discricionário passa por uma (r)evolução, uma acentuada mudança, e, assim, a separação de poderes. Discricionariedade não significa liberdade total, ao sabor da opinião

⁵⁸ STERN, Klaus. Derecho del Estado de la Republica Federal Alemanha. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 236.

⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 210-212.

individual do agente, refém do subjetivismo (solipsismo), onipotência, juízo fora ou ignorante do Direito, sem parâmetros, sem balizas.⁶⁰

Em outras palavras, trata-se de “garantia máxima de preservação da Constituição democrática, liberal e pluralista” e “nenhum outro princípio de nosso constitucionalismo o excede em ancianidade e solidez”.⁶¹

Portanto, não se pode admitir que, sem expressa autorização constitucional, determinado Poder delegue a outro atribuição que a ele é inerente e indissociável, uma vez que o Poder Constituinte originário definiu uma série de competências com o objetivo de garantir a reciprocidade, a harmonia e a independência entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário:

Ressaltamos serem os “Poderes” (órgãos) independentes entre si, cada qual atuando dentro de sua parcela de competência constitucionalmente estabelecida quando da manifestação do poder constituinte originário.

Nesse sentido, as atribuições asseguradas não poderão ser delegadas de um Poder (órgão) a outro. Trata-se do princípio da indelegabilidade de atribuições. Um órgão só poderá exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando houver expressa previsão (e aí surgem as funções atípicas) e, diretamente, quando houver delegação por parte do poder constituinte originário, como ocorre, por exemplo, com as leis delegadas do art. 68, cuja atribuição é delegada pelo Legislativo ao Executivo.⁶²

Em razão disso, é nítido que o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 viola a literalidade do art. 100, § 6º, da Constituição Federal, segundo o qual “os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral”.

A corroborar o exposto, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal, inclusive, já reconheceu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.453, que não cabe ao legislador infraconstitucional a edição de legislação com “restrições que não se coadunam com o direito à efetividade da jurisdição e o respeito à coisa julgada”⁶³.

Ademais, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.458, de Relatoria do Ministro Eros Grau, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que não cabe interferência do Poder Legislativo, em regulamentação infraconstitucional, no

⁶⁰ STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Fábio de. Comentários ao artigo 2º. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 146.

⁶¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 554.

⁶² LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 20ª edição. Saraiva Educação, 2012, p. 589.

⁶³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.453/DF. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Data de Julgamento: 30/11/2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2283068>>. Acesso em: 25 de julho de 2018.

que diz respeito à administração de valores consignados de ofícios requisitórios pelo Poder Judiciário; vale conferir a elucidativa ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 15.010, DO ESTADO DE GOIÁS, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2004. DECRETO ESTADUAL N. 6.042, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2004. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 01/04 - GSF/GPTJ, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2004. SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. PROJETO DE LEI DEFLAGRADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA QUE DEMANDARIA INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. TESOUREIRO ESTADUAL DEFINIDO COMO ADMINISTRADOR DA CONTA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES.

1. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida no tocante ao decreto estadual n. 6.042 e à Instrução Normativa n. 01/04, ambos do Estado de Goiás. Não cabimento de ação direta para impugnar atos regulamentares. Precedentes.
2. A iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário. A deflagração do processo legislativo pelo Chefe do Poder Executivo consubstancia afronta ao texto da Constituição do Brasil [artigo 61, § 1º].
3. Cumpre ao Poder Judiciário a administração e os rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. Atribuir ao Poder Executivo essas funções viola o disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil, que afirma a interdependência --- independência e harmonia --- entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 15.010, do Estado de Goiás. O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para dar efetividade à decisão 60 [sessenta] dias após a publicação do acórdão.⁶⁴

Como é competência constitucional exclusiva do Presidente do respectivo Tribunal em que foi prolatada a decisão exequenda a operacionalização do pagamento dos precatórios, o art. 2º da Lei n. 13.463/2017, ao “transferir” tal competência para instituição financeira depositária, mostra-se completamente incompatível com a literalidade da Constituição Federal e com o princípio da separação de Poderes.

Inclusive, o art. 535, § 3º, inciso I, do Código de Processo Civil, reforça o texto constitucional ao prever a competência do Presidente do respectivo Tribunal para determinar os pagamentos dos créditos inscritos em precatórios. Nos termos do referido dispositivo, “expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal”.

⁶⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.458/GO. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Data de Julgamento: 21/02/2008. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.aspclasse=ADI&numero=3458&origem=AP>>. Acesso em: 25 de julho de 2018.

Por tudo, é de flagrante inconstitucionalidade a ingerência executivo-administrativa perpetrada pelo art. 2º da Lei n. 13.463/2017, por violação ao princípio da separação de Poderes, uma vez que, de maneira inequívoca, deslegitima a competência do Poder Judiciário para decidir acerca dos pagamentos a ele “consignados diretamente”, conforme estabelece o art. 100, § 6º, da Constituição Federal.

4.2 Afrontas ao princípio da vedação confiscatória e ao direito de propriedade

Conforme amplamente divulgado na comunidade jurídica em geral, o Projeto de Lei n. 57/2017, que culminou na Lei n. 13.463/2017, foi aprovado sob protestos e duras críticas da oposição no Congresso Nacional, que classificou a legislação como confiscatória.⁶⁵

Inicialmente, vale registrar que a Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, “caput” e inciso XXII⁶⁶, o direito fundamental à propriedade, inerente à ordem jurídico-econômica prevista no texto constitucional, nos termos do art. 170, inciso II⁶⁷, também da Constituição.

Diante disso, a Carta Magna prevê que somente poderá ocorrer a expropriação de bens privados em favor do Poder Público em situações de inequívoca excepcionalidade, que também deverão ser previstas constitucionalmente.

A Lei n. 13.463/2017, porém, a pretexto de aumentar a eficiência na utilização de recursos públicos e de dar uma nova destinação a valores já pagos que supostamente teriam sido “abandonados” por inércia do credor, objetivou tão somente um método oblíquo arrecadatório que viola o direito de propriedade e o princípio da vedação ao não confisco. Isso fica evidente na exposição de motivos da referida lei:

O Projeto de Lei em pauta propõe o cancelamento dos precatórios e RPVs em consonância com o PARECER nº 04/2016/ASSE/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado Geral da União, em que restou assentado que a inércia dos credores de precatórios e requisições judiciais em levantar o numerário depositado estabiliza a situação jurídica da União como proprietária das quantias, e permite a restituição aos cofres públicos.

(...)

⁶⁵ TEIXEIRA, Matheus. Revista eletrônica Conjur. Sancionada lei que cancela precatórios não sacados dentro de dois anos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-06/sancionada-lei-cancela-precatorios-nao-sacados-dois-anos>>. Acesso em 26 de julho de 2018.

⁶⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade;

⁶⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II - propriedade privada;

4. A existência de depósitos não levantados representa situação de ineficiência na utilização de recursos públicos para o pagamento de precatório que, por muitas vezes, ficam disponibilizados por mais de dez anos sem que a parte beneficiária saque os recursos.

5. A implementação desta medida de forma automática e sem a necessidade de manifestação da Administração Pública em cada um dos milhares de processos nesta situação representa economia e racionalização da atuação judicial da Advocacia-Geral da União, podendo impactar imediatamente e de forma positiva o erário em montante superior a R\$ 8,6 bilhões de reais.⁶⁸

De início, é fácil perceber a confusão perpetrada pelo legislador infraconstitucional ao tratar de quantias que já integram o patrimônio jurídico de credores do Poder Público. Isso porque a própria exposição de motivos acima transcrita evidencia o caráter confiscatório que traduz a Lei n. 13.463/2017.

Ora, a partir do momento em que a obrigação de pagar quantia certa é efetivamente satisfeita pela União, por meio de precatório ou de Requisição de Pequeno Valor, aquele valor passa a incorporar o patrimônio jurídico do credor, o que constitui, em sentido amplo, propriedade privada. Inclusive, o passivo judicial faz parte das despesas públicas da União; assim, não podem ser tratados como recursos financeiros à disposição do ente público.

Nessa linha, vale registrar que a norma constitucional da não confiscatoriedade (art. 150, IV, da Constituição Federal) tem por função precípua a garantia individual de proteção contra o excesso de poder estatal; tem por escopo vedar eventuais arbitrariedades, como ocorreu pela Lei n. 13.463/2017, que podem ser perpetradas pelo Poder Público:

O princípio da não-confiscatoriedade limita o direito que as pessoas políticas têm de expropriar bens privados. (...) Estamos confirmando, destarte, que a norma constitucional que impede que os tributos sejam utilizados ‘com efeito de confisco’, além de criar um limite explícito às discriminações arbitrárias de contribuintes, reforça o direito de propriedade.⁶⁹

Trata-se de uma limitação geral à possibilidade de expropriação de bens incorporados ao patrimônio privado, com o escopo de assegurar e de reforçar o direito de propriedade. Isto é, apesar de a União ter autonomia para decidir a destinação de seus recursos financeiros, mas sempre deve respeitar os direitos constitucionais dos indivíduos e a vedação aos confisco (art. 150, IV, da Constituição Federal).

⁶⁸ Excerto da Exposição de Motivos n. 00104/2017-MP, de 10 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 11.10.2017.

⁶⁹ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 98.

Aliás, como a Constituição Federal assegura o direito de propriedade, somente nas hipóteses expressamente nela previstas é que poderão ser consideradas como exceção ao mencionado direito.

A possibilidade de expropriação, portanto, deve ser prevista no texto constitucional. A primeira hipótese é a de desapropriação⁷⁰, que possui como pressupostos a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social (arts. 5º, inciso XXIV, e art. 184 da Constituição Federal). A segunda hipótese diz respeito aos empréstimos compulsórios⁷¹, de acordo com os critérios excepcionais previstos no art. 148 da Constituição.

A Lei n. 13.463/2017 não constitui qualquer das hipóteses previstas na Constituição Federal; trata-se, na verdade, de inovação completamente incompatível com a Carta Magna, que, a pretexto de otimizar a utilização de recursos públicos que estariam à disposição da União, acaba por interferir no direito de propriedade e na garantia constitucional da não confiscatoriedade.

O cancelamento unilateral pelas instituições financeiras depositárias de precatórios judiciais e de Requisições de Pequeno Valor federais, sem qualquer autorização da autoridade judiciária competente, a partir de um prazo completamente aleatório e sem qualquer previsão constitucional para impingir sanção por suposta inércia do credor fazendário, consubstancia violação frontal às garantias fundamentais de que dispõem esses cidadãos contra o excesso de poder estatal.

Por consequência lógica à limitação ao direito de propriedade dos credores, a Lei n. 13.463/2017 também viola a coisa julgada material, cuja eficácia será postergada, sem autorização do Poder Judiciário. Isso porque os credores titulares dos montantes confiscados só poderão levantá-los depois de prolatada nova decisão judicial que autorize a expedição de

⁷⁰ A Constituição do Brasil indica, como pressuposto da desapropriação, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social (arts. 5º, inciso XXIV, e art. 184). Doutrinariamente, costuma-se distinguir essas três hipóteses da seguinte maneira: 1. “existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular”; 2. “há utilidade pública quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível”; 3. “ocorre interesse social quando o Estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais equitativa distribuição de riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade” (cf. M. Seabra Fagundes, 1984:287-288). (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013)

⁷¹ Os empréstimos compulsórios classificam-se em dois grandes grupos: o dos empréstimos ostensivos, autênticos ou puros e o dos empréstimos mascarados, ocultos ou dissimulados. Os empréstimos ostensivos podem, ou não, render juros, mas em regime inflacionário, devem ser indexados à correção monetária. Os empréstimos mascarados aparecem na capitalização compulsória, na conversão forçada, nas antecipações arbitrárias de imposto etc. (TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 424).

novo precatório, que só poderá ser pago no exercício financeiro seguinte, caso não seja alvo de novos recursos por parte da União.⁷²

Portanto, além das inúmeras razões apresentadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755, a inconstitucionalidade da Lei n. 13.463/2017 também está associada, conforme demonstrado, ao manifesto desrespeito tanto à vedação constitucional de confisco (art. 150, IV, da Constituição Federal) quanto ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, da Constituição Federal).

4.3 Aplicação da técnica de interpretação conforme à Constituição

Considerando a hipótese de que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF, o Supremo Tribunal Federal pode concluir que o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 é compatível com a Constituição Federal, deve ser destacada a necessidade de aplicação de técnica de interpretação conforme que conduza a uma interpretação restritiva – sob o ponto de vista constitucional – do mencionado diploma legal.

A matéria em questão trata de simbólica hipótese de aplicabilidade de técnica de interpretação conforme, invocada nos casos em que a “leitura mais óbvia” da norma for inconstitucional:

Como mecanismo de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição permite que o intérprete, sobretudo o tribunal constitucional, preserve a validade de uma lei que, na sua leitura mais óbvia, seria inconstitucional. Nessa hipótese, o tribunal, simultaneamente, infirma uma das interpretações possíveis, declarando-a inconstitucional, e afirma outra, que compatibiliza a norma com a Constituição.

(...)

Em suma, a interpretação conforme a Constituição pode envolver a mera interpretação adequada dos valores e princípios constitucionais, ou a declaração de inconstitucionalidade de uma das interpretações possíveis de uma norma ou, ainda, a declaração de não incidência da norma a determinada situação de fato, por importar em violação da Constituição.⁷³

Percebe-se que o emprego dessa técnica corresponde a uma atuação “corretiva”, o que conduziria a uma declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal em apreço sem redução de texto:

⁷² SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Confisco por bancos federais de precatórios e RPVs não sacados é inconstitucional. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-17/daniel-correa-confisco-precatorios-nao-sacados-inconstitucional>>. Acesso em 28 de julho de 2018.

⁷³ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 340.

A incidência desse postulado permite, desse modo, que, reconhecendo-se legitimidade constitucional a uma determinada proposta interpretativa, excluam-se as demais construções exegéticas propiciadas pelo conteúdo normativo do ato questionado.⁷⁴

“As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso, não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente”⁷⁵. A técnica restritiva de interpretação conforme corresponde à aplicação de preceito hermenêutico básico e, portanto, é medida que se impõe para normas que consubstanciem situações de excepcionalidade.

Nessa linha, de acordo com a doutrina de Canotilho, a técnica de interpretação conforme à constituição é consequência da harmonização de pelo menos três elementos: (i) o princípio da supremacia da constituição, segundo o qual deve se optar por uma interpretação que não seja contrária ao texto e ao programa dos dispositivos constitucionais; (ii) o princípio da conservação de normas, que prevê a ideia de que a norma não deve ser declarada inconstitucional quando, a partir de suas finalidades, ela puder ser interpretada em conformidade com a constituição; e (iii) o princípio da exclusão da interpretação conforme à constituição, mas contrária ao sentido literal da lei, segundo o qual quando uma interpretação violar a literalidade da legislação infraconstitucional, esta deve ser afastada, ou seja, trata-se de impossibilidade de interpretação conforme à constituição *contra legem*.⁷⁶

A despeito de sua manifesta inconstitucionalidade, vale recordar que o disposto no art. 2º da Lei n. 13.463/2017 regula situação excepcional restritiva de direito do jurisdicionado à própria efetividade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal). Isso porque a Constituição Federal e as normas legais dispõem que o precatório e a Requisição de Pequeno Valor constituem vias adequadas para a satisfação dos passivos judiciais fazendários.

Logicamente, eventual cancelamento do precatório posterga a satisfação material do direito do credor da Fazenda Pública e, portanto, adia a própria entrega definitiva do bem da vida objeto de tutela jurisdicional.

Nesse contexto, como o dispositivo impugnado pelo Partido Democrático Trabalhista na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755 não contém quaisquer ressalvas ou especificações, a leitura do art. 2º da Lei n. 13.463/2017 pode conduzir à equivocada

⁷⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Revista Trimestral de Jurisprudência, 144:146, ADIn 581/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, voto do Min. Celso de Mello.

⁷⁵ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 184.

⁷⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1226-1227.

conclusão de que quaisquer precatórios ou Requisições de Pequeno Valor não sacados podem ser cancelados pela instituição financeira.

Isto é, a pretexto de apenas aplicar o art. 2º da Lei n. 13.463/2017, a instituição financeira depositária pode cancelar quaisquer precatórios depositados há mais de dois anos, ainda que a ausência de saque decorra de ordem judicial de bloqueio do requisitório, circunstância em que o beneficiário do precatório está ainda impedido de levantar o seu crédito.

É evidente, porém, que o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 tem por pressuposto normativo a imediata viabilidade de saque: “ficam cancelados os precatórios e as Requisições de Pequeno Valor federais expedidos e cujos valores não tenham sido levantados pelo credor”.

Nesse aspecto, vale registrar o disposto na Exposição de Motivos da Lei n. 13.463/2017, segundo o qual a premissa para o cancelamento dos precatórios e das Requisições de Pequeno Valor é efetivamente a “inércia dos credores”:

O Projeto de Lei em pauta propõe o cancelamento dos precatórios e RPVs em consonância com o PARECER nº 04/2016/ASSE/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado Geral da União, em que restou assentado que a inércia dos credores de precatórios e requisições judiciais em levantar o numerário depositado estabiliza a situação jurídica da União como proprietária das quantias, e permite a restituição aos cofres públicos.⁷⁷

A determinação de sanção de “cancelamento” de precatórios é direcionada somente para aqueles credores que se mantiveram efetivamente inertes quanto ao saque do valor correspondente ao ofício requisitório.

No caso de não haver inércia do credor (ou seja, quando o precatório estiver bloqueado em razão de determinação judicial), não pode a instituição financeira, a pretexto de aplicar o art. 2º da Lei n. 13.463/2017, determinar o cancelamento desses requisitórios. Aliás, isso é o que notoriamente tem ocorrido após a vigência da Lei n. 13.463/2017:

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal começaram a transferir para o Tesouro Nacional precatórios e requisições de pequeno valor sem intimar os titulares para conferir se estão mesmo paradas há dois anos por inércia dos credores. O cancelamento das quantias não sacadas há dois anos foi determinado pela Lei 13.463/2017, em vigor desde 31 de agosto deste ano, que também manda as instituições financeiras comunicar os tribunais dos cancelamentos. De acordo com a Procuradoria-Geral da União, a expectativa é de “arrecadar” R\$ 8,6 bilhões só este ano com a nova regra.
(...)

⁷⁷ Excerto da Exposição de Motivos n. 00104/2017-MP, de 10 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

A prática, que teve início em agosto, tem criado distorções. A lei foi editada para que o governo tome de volta precatórios reconhecidos pela Justiça, mas nunca sacados, numa forma de reaver o dinheiro de “credores omissos”.

Mas nem sempre o precatório deixa de ser sacado por omissão ou inércia do dono do dinheiro. Escritórios de advocacia reclamam que muitas vezes há incidentes processuais atrasando a expedição do alvará de levantamento dos valores, embora eles já tenham sido reconhecidos. É um atraso na conclusão do processo, mas não por culpa do credor. Mesmo assim, advogados foram surpreendidos com a notícia de que os precatórios de seus clientes (e, conseqüentemente, seus honorários) foram cancelados e o dinheiro, enviado ao Tesouro.

(...)

O resultado inevitável é a judicialização. Escritórios que preferiram não ser citados informam que já tomaram as medidas cabíveis contra as manobras e aguardam decisões judiciais.

O Ministério Público Federal no Rio Grande do Sul foi à Justiça Federal reclamar do texto vago da lei. De acordo com o MPF, por não falar em autorização judicial para o cancelamento dos precatórios, a lei viola o princípio constitucional da separação de poderes, já que é o Judiciário que administra precatórios. Em ação civil pública, o MPF pede a suspensão da aplicação da lei.

O pedido foi negado em primeira instância. Em sentença do dia 6 de outubro, a juíza Paula Weber Rosito afirmou que o MPF pede indiretamente a declaração de inconstitucionalidade da lei, o que não pode ser feito por meio de ação civil pública. Por isso, extinguiu o processo. O MPF já recorreu.

A discussão da constitucionalidade foi levada ao Supremo Tribunal Federal em agosto deste ano pelo PDT. Para a legenda, a lei viola os princípios constitucionais da separação de Poderes, segurança jurídica, igualdade, inafastabilidade da jurisdição e o respeito à coisa julgada. (...) ⁷⁸

Nota-se que é plenamente possível a aplicação da mencionada técnica restritiva, uma vez que não esbarraria na limitação decorrente da “vontade do legislador”⁷⁹, entendimento já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Isso significa que a interpretação conforme à Constituição não pode consubstanciar-se em afronta à literalidade do texto⁸⁰ e, portanto, não pode alterar radicalmente a concepção original prevista pelo legislador infraconstitucional⁸¹.

Por tudo, uma interpretação restritiva do art. 2º da Lei n. 13.463/2017 evidencia a impossibilidade de cancelamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor independentemente de inércia do jurisdicionado, porquanto as situações cujo transcurso de dois anos sem saque decorram de alguma hipótese obstativa do levantamento – por exemplo, ordens judiciais de bloqueio dos valores – excluem-se do respectivo âmbito de incidência normativa.

⁷⁸ CANÁRIO. Pedro. Bancos cancelam precatórios sem consultar se processos estão parados. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-17/bancos-cancelam-precatorios-consultar-processos-parados>>. Acesso em 28 de julho de 2018.

⁷⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2017, p. 1415.

⁸⁰ BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis. Revista Forense, 1949, p. 95.

⁸¹ Vide ADI 2.405/RS, rel. Min. Carlos Britto, DJ de 17-2-2006; ADI 1.344/ES, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 19-4-2006; Rp. 1.417/DF, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 15-4-1988; ADI 3.046/SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28-5-2004.

5. CONCLUSÃO

Em razão do grave quadro de crise fiscal enfrentado pelo Estado brasileiro nos últimos anos, são renitentes as medidas tomadas pelo Governo Federal (e corroboradas pelo Congresso Nacional) que deixam de observar pressupostos constitucionais basilares e apenas postergam o pagamento de dívidas, em especial as decorrentes de condenações judiciais.

A Emenda Constitucional n. 94/2016, que alterou significativamente a forma de pagamento do passivo judicial pelo Poder Público, e a Lei n. 13.463/2017, que determinou o cancelamento de precatórios não sacados há mais de dois anos, são nítidos e atuais exemplos que, a pretexto de garantirem maior eficiência na gestão de recursos públicos, esbarram em obstáculos constitucionais intransponíveis.

A própria forma como foi aprovada a Emenda Constitucional n. 94/2016 evidencia as dificuldades de se instaurar um regime jurídico de precatórios que seja, no mínimo, compatível com a capacidade orçamentária dos entes federativos. Isso porque, após o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4.357 e 4.425, foi necessário um esforço conjunto entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal para estabelecer uma sistemática compatível com os termos da decisão que, apesar de declarar a inconstitucionalidade de diversos pontos da Emenda Constitucional n. 62/2009, modulou os efeitos da decisão para os cinco exercícios financeiros seguintes.

A partir da vigência da Lei n. 13.463/2017, foi estabelecida uma data limite para o levantamento de valor depositado a título de precatório ou de Requisição de Pequeno Valor pelo credor, fixado em até o máximo de 2 (dois) anos, contados da data de depósito. Com o fim do prazo para o saque, a legislação prevê o cancelamento do respectivo precatório não sacado. A partir do cancelamento, ocorre a transferência dos valores depositados e não sacados para a Conta Única do Tesouro Nacional.

Diante das manifestas violações ao texto constitucional apresentadas pela mencionada lei, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de julgamento.

Conforme demonstrado, ao transferir a competência constitucional referente ao pagamento dos ofícios requisitórios do Presidente do Tribunal em que foi prolatada a decisão exequenda para a instituição financeira depositária, o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 manifestamente viola a literalidade da Constituição Federal (art. 100, § 6º, da Constituição Federal) e, por consequência lógica, o princípio da separação de Poderes.

Além disso, a partir da expedição do ofício requisitório, aquele valor indubitavelmente passa a incorporar o patrimônio jurídico – privado – do credor fazendário. Por essa razão, a referida legislação incorre em manifesto menoscabo tanto à vedação constitucional de confisco (art. 150, IV, da Constituição Federal) quanto ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, da Constituição Federal). Trata-se, portanto, de flagrante desrespeito às garantias fundamentais de que dispõem os cidadãos contra o excesso de poder estatal.

Por fim, vale destacar que, ainda na hipótese de o Supremo Tribunal Federal considerar o art. 2º da Lei n. 13.463/2017 compatível com texto constitucional, é imprescindível a aplicação da técnica restritiva de interpretação conforme à Constituição. Tal providência mostra-se de extrema relevância para excluir do âmbito de incidência normativa aqueles valores não sacados em razão de hipótese obstativa de levantamento, como no caso de ordens judiciais de bloqueios, o que, por óbvio, garantiria o mínimo de segurança jurídica aos credores fazendários.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. Manual da Execução. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis. Revista Forense, 1949.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRAGA, Paula Sarno et al. Curso de Direito Processual Civil. Execução. 4 ed. Salvador: JusPodvm, 2013.

BRASIL. Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112919.htm>.

BRASIL. Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MC: Ação Direta de Inconstitucionalidade 5679/DF. Relator: LUIZ ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 07/06/2017, Decisão monocromática, Data de Publicação: Dje-121, 09/06/2017

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.755/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5238859>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Questionada emenda constitucional que autoriza uso de depósitos judiciais para pagamento de precatórios. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340700>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425/Distrito Federal. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Data de Julgamento:

14/03/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5067184>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.458/GO. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Data de Julgamento: 21/02/2008. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.aspclasse=ADI&numero=3458&origem=AP>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.453/DF. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Data de Julgamento: 30/11/2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2283068>>. Acesso em: 25 de julho de 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Revista Trimestral de Jurisprudência, 144:146, ADIn 581/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, voto do Min. Celso de Mello.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANÁRIO. Pedro. Bancos cancelam precatórios sem consultar se processos estão parados. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-17/bancos-cancelam-precatorios-consultar-processos-parados>>. Acesso em 28 de julho de 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DELGADO, José Augusto. Revista de Processos, n. 57, a, 15, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do processo civil moderno. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. t.1, n. 78.

FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 20ª edição. Saraiva Educação, 2012.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 19. ed. São Paulo: Ed. RT, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diego Zelak. Precatórios: O seu novo regime jurídico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NETO, João Pereira Monteiro. A nova conformação legal da remessa necessária. In Revista de Doutrina e Jurisprudência, v. 52, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6 ed. Saraiva, 2016.

SILVA, Américo Luís Martins da. Precatório-requisitório e requisição de pequeno valor (RPV). 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, De Plácido e. Comentários ao Código de Processo Civil. 3 ed. Rio de Janeiro: Guará, 1948.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

STERN, Klaus. Derecho del Estado de la Republica Federal Alemanha. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Fábio de. Comentários ao artigo 2º. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SZELBRACIKOWSKI. Daniel Corrêa. Confisco por bancos federais de precatórios e RPVs não sacados é inconstitucional. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-17/daniel-correa-confisco-precatorios-nao-sacados-inconstitucional>>.

TEIXEIRA, Matheus. Revista eletrônica Conjur. Sancionada lei que cancela precatórios não sacados dentro de dois anos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-06/sancionada-lei-cancela-precatorios-nao-sacados-dois-anos>>.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. A execução contra a Fazenda Pública e os crônicos problemas do precatório. In: VAZ, Orlando (Org.). Precatórios: problemas e soluções. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VAZ, José Otávio de Vianna. Liquidação do precatório: pagamento, compensação e poder liberatório. In: VAZ, Orlando (Org.). Precatórios: problemas e soluções. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.