

VOTO

Julgamento conjunto ADI 2.356 e ADI 2.362

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de duas ações diretas de inconstitucionalidade, propostas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), por meio das quais se impugna o artigo 2º da EC 30/2000, que acrescentou ao ADCT o artigo 78, com a seguinte redação:

“Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

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

§ 3º O prazo referido no *caput* deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§ 4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação”.

Em síntese, a norma impugnada dispõe sobre o pagamento parcelado de precatórios, ao longo de dez anos, no caso dos precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda 30/2000, ou seja, em 13 de

setembro de 2000; e dos que vierem a ser expedidos nas ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Além disso, o referido parcelamento não alcança as obrigações de pequeno valor; os débitos de natureza alimentícia; os já parcelados (ADCT, art. 33); e os precatórios cujos recursos já tenham sido liberados ou depositados em juízo.

Os requerentes alegaram ofensa à segurança jurídica, à garantia da coisa julgada e à isonomia.

Em novembro de 2010, esta Corte deferiu a medida cautelar, suspendendo os efeitos da norma impugnada, por meio de acórdão assim ementado:

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA. 1. O precatório de que trata o artigo 100 da Constituição consiste em prerrogativa processual do Poder Público. Possibilidade de pagar os seus débitos não à vista, mas num prazo que se estende até dezoito meses. Prerrogativa compensada, no entanto, pelo rigor dispensado aos responsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais, cujo desrespeito constitui, primeiro, pressuposto de intervenção federal (inciso VI do art. 34 e inciso V do art. 35, da CF) e, segundo, crime de responsabilidade (inciso VII do art. 85 da CF). 2. O sistema de precatórios é garantia constitucional do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença condenatória trânsita em julgado por quantia certa contra entidades de direito público. Além de homenagear o direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), prestigia o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF). 3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de “originário”) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas

constitucionais às chamadas cláusulas pétreas. 4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta “a separação dos Poderes” e “os direitos e garantias individuais”. 5. Quanto aos precatórios “que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”, sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o caput do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição. 6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988”. (ADI 2356 MC, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2010, DJe-094 DIVULG 18-05-2011 PUBLIC 19-05-2011 EMENT VOL-02525-01 PP-00054)

Durante a instrução do feito, a Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido da improcedência do pedido.

Por seu turno, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pela procedência do pedido, com a conseqüente declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada. Eis a ementa do referido documento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
EMENDA CONSTITUCIONAL 30, DE 13.9.2000.

PRECATÓRIOS VENCIDOS ATÉ 13.9.2000 E OS DECORRENTES DE AÇÕES AJUIZADAS ATÉ 31.12.1999. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO PELA FAZENDA PÚBLICA. ESTADO DE DIREITO. TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA. VIOLAÇÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. Emenda constitucional que permite o parcelamento de precatórios vencidos desrespeita o princípio do estado de direito e a garantia fundamental da tutela jurisdicional efetiva. Confirmação da medida cautelar que atende também a razões de segurança jurídica. 2. Inconstitucionalidade do art. 78 do ADCT. Proposta de modulação da pronúncia de inconstitucionalidade, de modo que sua eficácia se dê a partir da publicação da ata de julgamento da medida cautelar, quando se tornaram vencidas e exigíveis as parcelas dos precatórios constituídos na forma do art. 78 do ADCT, que devem, a partir de então, observar a sistemática geral prevista no art. 100, *caput*, da Constituição da República.

— Parecer pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 78 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional 30/2000, com eficácia a partir da publicação da ata de julgamento da medida cautelar, quando se tornaram vencidas e exigíveis as parcelas dos precatórios constituídos na forma do art. 78 do ADCT, que devem, a partir de então, observar a sistemática geral prevista no art. 100, *caput*, da Constituição da República”.

O julgamento de mérito dos processos foi iniciado na Sessão Virtual de 2 a 12 de junho de 2023, oportunidade em que o relator, Min. NUNES MARQUES, votou pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela procedência do pedido. Sua Excelência propôs a seguinte ementa ao julgado:

“EMENTA AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, ACRESCIDO POR FORÇA DO ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2009. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO, EM DEZ PARCELAS ANUAIS, DOS PRECATÓRIOS JUDICIAIS PENDENTES NA DATA DA EMENDA CONSTITUCIONAL OU DAQUELES A

SEREM EXPEDIDOS NAS AÇÕES AJUIZADAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1999. O DISPOSITIVO TRANSITÓRIO IMPUGNADO, RESULTANTE DA ATUAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO DIFERENTEMENTE DO ART. 33 DO ADCT, PROMULGADO JUNTAMENTE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E FRUTO DO PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO, CONTRARIA VALORES DEFINIDOS PELO § 4º DO ART. 60 DA LEI MAIOR. 1. Quanto aos precatórios judiciais pendentes na data de 13 de setembro de 2009 primeira hipótese prevista na norma, houve perda do objeto da ação, como consequência do transcurso do decênio inaugurado no momento da promulgação da Emenda Constitucional n. 30/2009. 2. Em relação aos precatórios judiciais expedidos ou a serem expedidos nas ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, a hipótese deve ser subdividida em duas: a primeira, quando figurar como devedor Estado-membro, Município ou o Distrito Federal; e a segunda, se a devedora for a União. 3. No que diz respeito aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Município, não se conhece da ação em virtude da perda superveniente do objeto, provocada pelas sucessivas emendas constitucionais que alteraram o regime de precatórios. 4. Relativamente à União, conhece-se da ação, julgando-se procedente o pedido, a fim de se declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada por afronta ao princípio da isonomia e à cláusula do devido processo legal em sentido material (CF, art. 5º, caput e inciso LIV)“.

Esse voto foi acompanhado pelo Min. DIAS TOFFOLI.

Por seu turno, o Min. GILMAR MENDES votou pela procedência parcial da demanda, por compreender que a Emenda Constitucional 30/2000, a despeito de almejar corrigir o caos até então existente, não poderia retroagir para instituir parcelamento sobre os processos transitados em julgado anteriores à sua entrada em vigor (DOU 14.9.2000), apenas sendo possível o parcelamento do art. 78 do ADCT para dívidas decorrentes de ações judiciais, sem trânsito em julgado na fase de conhecimento naquele marco. Assim, Sua Excelência votou para conhecer das ações e declarar a inconstitucionalidade da expressão “*pendentes na data de promulgação desta Emenda*”, contida no art. 78, *caput*, do ADCT, de modo a conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da Emenda Constitucional 30/2000 para excluir as dívidas

reconhecidas judicialmente, em processo transitado em julgado, na fase de conhecimento, até a entrada em vigor da emenda constitucional em questão (DOU 14.9.2000). O Min. GILMAR MENDES ainda propõe a modulação dos efeitos para que seja conferida eficácia *ex nunc* ao presente julgamento, mantendo os parcelamentos realizados até a concessão da medida cautelar nestes autos (25/11/2010).

Finalmente, o Min. EDSON FACHIN inaugurou nova divergência para assentar a inconstitucionalidade da norma impugnada, em razão de ofensa ao acesso à jurisdição e ao devido processo legal. Portanto, seu voto foi no sentido da procedência dos pedidos nas ações, para, confirmando a liminar deferida, declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Emenda Constitucional 30/2000, que introduziu o artigo 78 no ADCT da Constituição da República de 1988.

Esse voto foi acompanhado pelos Ministros ROBERTO BARROSO E CÁRMEN LÚCIA.

Após, pedi vista dos autos para melhor examinar o tema.

A controvérsia constitucional em análise refere-se à possibilidade de Emenda Constitucional instituir hipótese de parcelamento de precatórios. No caso, de precatórios pendentes em 13/9/2000 e vindouros, quando expedidos nas ações ajuizadas até 31/12/1999.

A norma impugnada, portanto, dispõe sobre o pagamento parcelado de determinados precatórios, ao longo de dez anos, em duas hipóteses: (i) pendentes na data da promulgação da Emenda 30/2000, ou seja, em 13 de setembro de 2000; (ii) expedidos nas ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

Até o momento, há três correntes de em deliberação, com coincidência de votos em algumas hipóteses entre duas correntes:

*** Quanto aos precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda 30/2000, ou seja, em 13 de setembro de 2000:**

→ O Min. NUNES MARQUES, acompanhado pelo Min. DIAS TOFFOLI, não conhece das ações, considerada a perda superveniente do objeto;

→ O Min. GILMAR MENDES vota pela inconstitucionalidade da expressão “*pendentes na data de promulgação desta Emenda*”, contida no art. 78, *caput*, do ADCT;

→ O Min. EDSON FACHIN, acompanhado pelos Ministros ROBERTO BARROSO e CÁRMEN LÚCIA, vota pela

inconstitucionalidade da norma, ratificando a cautelar anteriormente deferida.

*** Quanto aos precatórios que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999:**

→ O Min. NUNES MARQUES, acompanhado pelo Min. DIAS TOFFOLI, vota pela inconstitucionalidade da norma. O Min. EDSON FACHIN, acompanhado pelos Ministros ROBERTO BARROSO e CÁRMEN LÚCIA, vota pela inconstitucionalidade da norma, ratificando a cautelar anteriormente deferida. **Nessa hipótese, portanto, duas das três correntes são coincidentes, havendo, portanto, 5 votos nesse sentido.**

→ O Min. GILMAR MENDES confere interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da Emenda Constitucional 30/2000, para excluir as dívidas reconhecidas judicialmente, em processo transitado em julgado, na fase de conhecimento, até a entrada em vigor da citada emenda constitucional (DOU 14.9.2000).

Observo que a jurisprudência desta CORTE tem se inclinado no sentido da inconstitucionalidade de normas oriundas do poder constituinte reformador que instituem regimes especiais de pagamento de precatórios, diferindo o momento de pagamento de precatórios já emitidos em razão de decisões judiciais transitadas em julgado.

Nesse sentido, além da medida cautelar deferida em 2010 nestes processos, registro o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 26/9/2014, em que este TRIBUNAL assentou que: *“O regime ‘especial’ de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI)”*.

Consigno, ainda, que, ao julgar questão de ordem formulada nos referidos processos, o Plenário desta CORTE modulou os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela

Emenda Constitucional 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016. De qualquer forma, a *ratio* que conduziu à inconstitucionalidade das normas foi mantida.

No caso em tela, o art. 78, *caput*, do ADCT dispõe que os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

Observo que essa norma foi editada em 13/9/2000, permitindo o parcelamento de precatórios pendentes no prazo máximo de dez anos. Verifico, ainda, que a medida cautelar deferida por esta Corte, a qual suspendeu a eficácia da legislação impugnada, é datada de 25/11/2010, marco em que já transcorreram mais dez anos desde a sua edição. Nesse cenário, os efeitos da própria medida cautelar proferida por esta Corte em relação aos precatórios pendentes quando da edição da EC 30/2000 são limitados.

Atualmente, transcorreram-se mais de 23 anos desde a EC 30/2000, de modo que os efeitos da norma foram absolutamente exauridos, o que acarreta a perda superveniente de objeto da ação. Nesse sentido, cito precedentes da CORTE:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 14.311/2022. TRABALHO REMOTO DE GESTANTES DURANTE A EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE COVID-19. PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE N. 913, DE 22.4.2022, DECLARATÓRIA DE ENCERRAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA PELO NOVO CORONAVÍRUS. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA NORMA LEGAL QUESTIONADA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA”. (ADI 7103, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2022 PUBLIC 28-06-2022)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO 9.018/2017. CONTIGENCIAMENTO DO FUNDO

NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SEGURANÇA NO TRÂNSITO (FUNSET). EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA NORMA. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Com a revogação ou perda de eficácia do ato atacado, a ADPF perde o elemento concreto que lhe dava lastro processual, tornando-se prejudicada. Precedentes. 2. Havendo a continuidade da violação a quaisquer diretrizes constitucionais nas normas que sucederam ao dispositivo impugnado, caberia ao interessado proceder ao aditamento da inicial, o que não ocorreu no caso dos autos. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento”. (ADPF 477 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 14-10-2019 PUBLIC 15-10-2019)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA”.

(ADI 4663 MC-Ref, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-246 DIVULG 15-12-2014 PUBLIC 16-12-2014)

Feitas essas considerações, acompanho os votos do Min. NUNES MARQUES e do Min. DIAS TOFFOLI quanto ao não conhecimento das ações relativamente aos precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda 30/2000.

Já no que diz respeito aos precatórios que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, a norma ainda tem eficácia, na medida em que o trânsito em julgado das referidas ações e a consequente

expedição de ofício requisitório de precatórios pode ter ocorrido há alguns anos ou ainda vir a ocorrer.

Em consequência, revogada a medida cautelar, os precatórios das ações ajuizadas até 31/12/1999, poderiam ser pagos em dez parcelas anuais. Ocorre que, nos termos da jurisprudência desta CORTE, parcelar em dez anos o pagamento de precatórios de ações judiciais que já estão em tramitação há pelo menos 23 anos não é proporcional nem compatível com o acesso à Justiça, no sentido de fornecimento de prestação jurisdicional tempestiva, efetiva e adequada.

Portanto, quanto aos precatórios que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, ACOMPANHO o eminente relator, Min. NUNES MARQUES, que já foi acompanhado pelos Min. DIAS TOFFOLI, Min. EDSON FACHIN, Min. ROBERTO BARROSO e Ministra CÁRMEN LÚCIA, no sentido da inconstitucionalidade da norma do art. 78 do ADCT.

Finalmente, como corolário da segurança jurídica, voto pela modulação temporal dos efeitos desta decisão de inconstitucionalidade para ressaltar a validade dos pagamentos que tenham sido realizados em consonância com a norma ora declarada inconstitucional.

DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, ACOMPANHO integralmente o relator, Min. NUNES MARQUES, para:

- 1) NÃO CONHECER das ações relativamente aos precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda 30/2000, por perda superveniente de objeto;
- 2) CONHECER das ações e julgar PROCEDENTES as demandas, confirmando as liminares anteriormente deferidas, para DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE do art. 78 do ADCT relativamente ao parcelamento de precatórios que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999; e
- 3) Modular temporalmente os efeitos desta decisão de inconstitucionalidade para ressaltar a validade dos pagamentos que tenham sido realizados em consonância com a norma ora declarada inconstitucional.

É o voto.