

*Supremo Tribunal Federal*

19/12/2001

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 21.11.2003

EMENTÁRIO Nº 2133-2

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.535-0 MATO GROSSO**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADVOGADO: WLADIMIR SÉRGIO REALE

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

**EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento: inexistência de inconstitucionalidade reflexa.**

1. Tem-se inconstitucionalidade reflexa - a cuja verificação não se presta a ação direta - quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição: não é o caso presente, onde a ilegitimidade da lei estadual não se pretende extrair de sua conformidade com a lei federal relativa ao processo de execução contra a Fazenda Pública, mas, sim, diretamente, com as normas constitucionais que o preordenam, afora outros princípios e garantias do texto fundamental.

**II. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto: ato normativo: conceito.**

2. O STF tem dado por inadmissível a ação direta contra disposições insertas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, porque reputadas normas individuais ou de efeitos concretos, que se esgotam com a propositura e a votação do orçamento fiscal (v.g., ADIn 2100, **JOBIM**, DJ 01.06.01).

3. A segunda norma questionada que condiciona a inclusão no orçamento fiscal da verba correspondente a precatórios pendentes à "*manutenção da meta de resultado primário, fixada segundo a LDO*" - constitui exemplo típico de norma individual ou de efeitos concretos, cujo objeto é a regulação de conduta única, posto que subjetivamente complexa: a elaboração do orçamento fiscal, na qual se exaure, o que inviabiliza no ponto a ação direta.

4. Diferentemente, configura norma geral, susceptível de controle abstrato de constitucionalidade a primeira das regras contidas no dispositivo legal questionado, que institui comissão de representantes dos três Poderes e do Ministério Público, à qual confere a atribuição de proceder ao "*criteroso levantamento*" dos precatórios a parcelar conforme a EC 30/00, com vistas a "*apurar o seu valor real*": o procedimento de levantamento e apuração do valor



ADIn 2535-0/MT*Supremo Tribunal Federal*

real, que nela se ordena, não substantiva conduta única, mas sim conduta a ser desenvolvida em relação a cada um dos precatórios a que alude; por outro lado, a determinabilidade, em tese, desses precatórios, a partir dos limites temporais fixados, não subtrai da norma que a todos submete à comissão instituída e ao procedimento de revisão nele previsto a nota de generalidade.

5. Não obstante, é de conhecer-se integralmente da ação direta se a norma de caráter geral é subordinante da norma individual, que, sem a primeira, ficaria sem objeto.

III. Precatório: parcelamento, autorizado pelo art. 78 ADCT (EC 30/00), que não subtrai cada uma das dez prestações anuais do regime constitucional do precatório (CF, art. 100): donde, a excentricidade constitucional de ambas as normas questionadas.

6. A submissão a uma esdrúxula comissão dos três poderes e do Ministério Público da revisão do valor real dos precatórios compreendidos na moratória do art. 78 ADCT invade área reservada pela Constituição ao Poder Judiciário e ofende a proteção nela assegurada à coisa julgada.

7. O condicionamento da inclusão no orçamento fiscal da verba necessária à satisfação dos precatórios pendentes ou de suas parcelas infringe o art. 100, § 1º, da Constituição.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer da ação e, no mérito, por unanimidade, em deferir a liminar para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia do § 2º do artigo 37 da Lei nº 7.478, de 20 de julho de 2001, do Estado de Mato Grosso.

Brasília, 19 de dezembro de 2001.

MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE

SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

*Supremo Tribunal Federal*

19/12/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.535-0 MATO GROSSO**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADVOGADO: WLADIMIR SÉRGIO REALE

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

R E L A T Ó R I O

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE:** O PSL - Partido Social Liberal - propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, do § 2º do art. 37 da L. est. 7478, de 20.07.01, do Estado do Mato Grosso, que "dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências".

O **caput** do art. 37 - não impugnado - e o § 2º - objeto da arguição de "inconstitucionalidade vertical" -, tem o seguinte teor:

"Art. 37 - O Poder Judiciário, sem prejuízo do envio dos precatórios aos órgãos ou entidades devedoras, encaminhará à Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento de Execução Orçamentária da Assembléia Legislativa e à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e aos referidos órgãos ou entidades devedores na parte que lhe couberem, até cinco dias após a sanção desta lei, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais a serem incluídos na proposta orçamentária de 2002, conforme determina o art. 100, § 1º, da Constituição Federal e Constituição Estadual, discriminando:

a) órgão devedor;



ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

- b) número do processo;
- c) número do precatório;
- d) data de expedição do precatório;
- e) nome do beneficiário;
- f) valor do precatório a ser pago.

(...)

§ 2º - EXCLUI-SE DO DISPOSTO NO CAPUT OS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO NA DATA DE PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, E OS QUE DECORRAM DE AÇÕES INICIAIS AJUIZADAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1999, OS QUAIS DEVERÃO SER OBJETO DE CRITERIOSO LEVANTAMENTO A SER PROCEDIDO POR COMISSÃO CONSTITUÍDA DE REPRESENTANTES DE TODOS OS PODERES, INCLUSIVE DO MINISTÉRIO PÚBLICO, A QUAL DEVERÁ APURAR O SEU VALOR REAL, EM MOEDA CORRENTE, ACRESCIDO DE JUROS LEGAIS, CUJA INCLUSÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA DEPENDERÁ DA MANUTENÇÃO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO FIXADA NO ANEXO DE METAS FISCAIS, A QUE SE REFERE O § 2º DO ART. 2º DESTA LEI."

Depois de demonstrar sua legitimação à propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, independentemente da indagação da "pertinência temática" (v.g., ADInMC 1096, 16.3.95, Celso, RTJ 158/441; ADInMC 1396, 7.2.96, Marco Aurélio, RTJ 163/530, 167/397), e transcrever o preceito questionado, alinha o Partido requerente as disposições constitucionais que entende violadas (CF, arts. 2º; 5º, XXXVI e LIV; 100, §§ 1º e 2º).

E aduz, a propósito:

"6.2. Da inconstitucionalidade, no ponto, da Lei nº 7.478, de 20 de julho de 2001 (§ 2º do Art. 37) do Estado do Mato Grosso.



*Supremo Tribunal Federal*

6.2.1 O caput mencionado (art. 37) indica ao Poder Judiciário o envio da relação dos débitos constantes de precatórios judiciais a serem incluídos na proposta orçamentária de 2002, nos termos do art. 100, § 1º, da Constituição Federal. Na verdade, a lei apontada, ao tratar uniformemente dos precatórios, faz nítida separação, que, na verdade, é uma identidade, ao afastar todos os precatórios pendentes, ainda que determine o envio da relação para inclusão na proposta orçamentária.

Em outras palavras, afasta da proposta orçamentária, como impõe o art. 100, § 1º da Constituição Federal, da proposta orçamentária. Dir-se-á que a lei quis aplicar a nova redação do art. 100 da C.F. dada pela Emenda Constitucional nº 30, porém, não procede tal argumento, porque o § 2º do art. 37 vai além ao afastar da proposta orçamentária, determina criteroso levantamento, para apuração do valor real, em moeda corrente, depois, após essa revisão do valor real, dependerá da meta de resultado primário, isto é, nesta parte, pagará quando quiser.

6.2.2 O dispositivo impugnado determina a revisão dos precatórios por comissão constituída de representante de todos os Poderes, e mais o Ministério Público.

O precatório é elaborado, privativamente, pelo Judiciário, quer se entenda como ato jurisdicional ou ato administrativo. Decidido o quantum, não cabe aos demais Poderes a sua alteração, por isso, tal dispositivo fere o princípio da independência dos poderes inserido no art. 2º da Constituição Federal:

"São poderes da União, independentes e harmônicos entre

ADI 2535-0 MT*Supremo Tribunal Federal*

si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

- 6.2.3. A lei impugnada, no ponto, autoriza a modificação da decisão fixadora do valor a ser pago. Admite nova apuração do cálculo, e admite a apuração do valor real, passível da alteração do julgado. A impossibilidade desse critério foi amplamente debatida pelo SUPREMO TRIBUNAL, na ADIn n° 1.098 (SP) (RTJ 161/797) e o RE (AgReg) n° 215.290 (SP) (RTJ 173/962). Na oportunidade deste julgamento, o Eminentíssimo Min. NÉRI DA SILVEIRA assinalou, referindo-se ao decidido na ADIn n° 1.098:

"O Presidente do Tribunal a quo, recebendo o precatório, determinou modificação em seu conteúdo, isto é, alterou-se o que homologado no Juízo da origem. Isso não pode ser feito ..." (RTJ 173/963).

Ainda o Em. Min. NÉRI DA SILVEIRA, referindo-se ao decidido na ADIn n° 1.098, sobre normas do Tribunal de Justiça de São Paulo que admitiam a alteração do decidido no juízo de execução (ou de conhecimento), ressaltou:

"Já foram tidas como inconstitucionais, porque autorizavam modificação no conteúdo do cálculo, considerando que a conta estava incorretamente elaborada ..." (RTJ 173/963)"

Assim sendo, a SUPREMA CORTE não admitiu alteração de valores, a não ser correção de erro material ou inexatidão dos cálculos decorrentes do próprio precatório, e não do título em execução (ADIn n° 1.098 RTJ 161/797), como em outra oportunidade, somente admitiu correção de erros materiais ou

ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

aritméticos, não podendo ao critério adotado para a elaboração do cálculo (ADIn nº 1.662-8 - Rel. Min. Maurício Corrêa).

A discussão sobre a natureza do ato presidencial no precatório como administrativa (RE nº 215.290 - Rel. Min. CARLOS VELLOSO - RTJ 173/960) decorre da circunstância da simples administração do julgado, em sede jurisdicional, que não poderá ser alterado, nem pelo Presidente do Tribunal, muito menos por uma comissão inter-poderes, porque tal alteração ofende a coisa julgada. Sendo assim, o § 2º do art. 37 da lei de Mato Grosso ofende o princípio da coisa julgada inserido no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República.

"A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

6.2.4 O § 2º do art. 37 da lei estadual guerreada fere, igualmente, o princípio do respeito ao direito adquirido (C.F. - art. 5º, XXXVI), repita-se:

"A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

E há norma constitucional estabelecendo tempo e modo para a execução do precatório, não é possível outorgar-lhe nova lei processual, que altera a forma de constituição do precatório. Há direito adquirido processual, que não permite obstáculos ao ato processual já estabelecido como precatório. Quando o dispositivo argüido determina novo levantamento por comissão, e tira da ordem de inclusão orçamentária, violou o direito adquirido ao sistema processual instituído.

ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

6.2.5 O sistema do precatório obedece ao **item** próprio, isto é, a forma pela qual ele é emitido. Não é crível, ao encerramento desse procedimento, possa haver revisão ou alteração daquele valor assentado.

Também não será razoável a delonga na execução do precatório, porque haverá retrocesso.

Por esse motivo, o dispositivo violou, do mesmo modo, o princípio do devido processo legal, inserido no art. 5º, LIV da Constituição Federal:

"ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal."

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem confirmado o entendimento no sentido de que o ato normativo não razoável viola o direito ao devido processo legal. Na ADInMC nº 1.158, vem a talho-foice, a lição do Em. Ministro CELSO DE MELLO, inteiramente aplicável à espécie:

"Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal - objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição - deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das



*Supremo Tribunal Federal*

pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou, como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

Isto significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal."

6.2.6 **O dispositivo atacado viola também o art. 100 da Constituição Federal, como se depreende da leitura do caput do art. 37, o critério decorre de sentença judiciária que será consignada no precatório. Logo, este apenas reflete aquela. Não há possibilidade de nova apuração de seu valor real (objeto, na espécie, do art. 37 da Lei 7478).**

Conforme recente decisão do STF, na ADIn nº 1.662 (Rel. Min. MAURÍCIO CÔRREA, julgada em 30.08.2001 - Informativo STF nº 239), qualquer valor somente pode ser corrigido ou alterado, por erro material ou aritmético ou inexatidão dos cálculos, e não do valor real, ao quanto a critério de elaboração dos cálculos. A verificação do chamado **valor real**, vai aos cálculos e verificação de índices atualizados. **Em síntese, admite apenas a correção de erro material, que não é a diretriz do dispositivo impugnado.**

6.2.7 A norma impugnada, outrossim, opõe-se à aplicação § 2º do art. 100 da

ADI 2535-0 MT*Supremo Tribunal Federal*

Constituição Federal, porque impede a atuação do Presidente do Tribunal, de determinar o pagamento.

- 6.2.8 Saliente-se, finalmente, que a Lei 7.478 adota dois tratamentos para os precatórios. No art. 37, **caput**, determina o encaminhamento dos precatórios para inclusão na proposta orçamentária. Já o **multi-citado § 2º exclui** precatórios pendentes de julgamento, **em afronta ao princípio da isonomia** (C.F. art. 5º), e ao decidido pelo SUPREMO TRIBUNAL na ADIn nº 1.098:

"Precatório - valor real - Distinção de tratamento. A Carta da República homenageia a igualação dos credores. Com ela colide norma no sentido da satisfação total do débito apenas quando situado em certa faixa quantitativa." (RTJ 161/797)"

Ao final, postula o autor a suspensão cautelar da norma contestada, **verbis**:

- 8.2. Para o efeito de concessão de medida cautelar, os fundamentos jurídicos da ação evidenciam a relevância da matéria e a pertinência da defesa liminar da Constituição e de cuja aplicação resultam lesões à própria ordem jurídica, preservando-se, sobretudo, a garantia para assegurar aos credores atingidos pela norma inconstitucional, os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República.

- 8.3. De outra parte, exsurge clara a possibilidade de prejuízo para essas pessoas decorrente de eventual retardamento da decisão postulada, em face do teor da norma impugnada que vai

ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

batizar a elaboração do próximo Orçamento de 2002, a vigorar a partir de 1º de janeiro próximo.

- 8.4. Publicada a lei, ora questionada, no Diário Oficial, em 21 de julho último, o ato normativo, impugnado, no ponto, se encontra em pleno vigor (art. 51), inobstante o gritante vício de inconstitucionalidade que o afeta.
- 8.5. Impõe-se, por isso, suspender a vigência da legislação estadual atacada, de cuja aplicação já resultam sérias lesões dos direitos e garantias fundamentais desses credores que ficarão à margem da Constituição. Como foi comprovado de forma cabal pelo requerente, essas inconstitucionalidades geram indiscutíveis conseqüências negativas.
- 8.6. Os fundamentos desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, apresentados com observância dos critérios de aferição da tutela cautelar, demonstram **ex-abundantia o fumus boni iuris**, enquanto o **periculum in mora** resulta, conseqüentemente, da própria vigência da legislação impugnada, que deve ser suspensa, até o juízo definitivo do E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Presença, sobretudo, da conveniência da concessão da medida cautelar, a fim de impedir os efeitos nocivos da norma guerreada."

Começam as informações do Sr. Governador do Estado por suscitar a impossibilidade jurídica do pedido, que, voltado contra disposição atinente a execução contra a Fazenda Pública - cujo procedimento é objeto do art. 730, C.Pr.Civ -, cuidaria de aventar inconstitucionalidade reflexa ou indireta (f. 40).



ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

Contesta, em seguida, o pedido cautelar, assim:

"Preliminarmente, não há o que se falar em aparência do direito, pois a alegada inconstitucionalidade direta não foi demonstrada de **prima facie**. Logo, sua concessão em sede de cognição sumária por parte do Supremo Tribunal Federal não se vislumbra.

Segundo, o perigo da demora não se caracteriza, uma vez que o aguarda do julgamento do mérito não trará nenhuma consequência danosa para a Ordem Pública, pelo contrário, o dispositivo estadual guerreado pauta-se pela transparência, legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, princípios estes inculpidos na Constituição Federal.

Ora, a composição de uma comissão constituída de representante de todos os Poderes, e mais o Ministério Público para conhecimento e apreciação de precatórios nenhum prejuízo trará a ordem pública, mas sim, atenderá aos princípios constitucionais como já mencionado acima."

A Assembléia Legislativa, de sua vez, inicia por verberar severamente a EC 30/00, onde situa a verdadeira raiz dos prejuízos aos credores da Fazenda Pública, contra os quais se volta a petição inicial:

"Ao não incluir, como já o dissemos, em sua argumentação, alguns dispositivos de lei, restou totalmente inválida a tese do Impetrante.

Senão vejamos.

As dívidas dos governos apresentam extrema dificuldade em seu recebimento, mormente quando o Poder Público é profundamente endividado, e as dívidas não tem origem em prestação de serviços, mas em débitos oriundos de parcelas salariais ou indenizações, que em caso de inadimplemento não afetam sua credibilidade no mercado.



ADI 2535-0 MT*Supremo Tribunal Federal*

Como num círculo vicioso, um estado com endividamento crônico, irá postergar ao máximo o saldamento de suas obrigações passivas.

Pois quando mais tarde for paga a dívida oriunda de Precatório Judicial menor será o seu valor, situação mais dramática num ambiente inflacionário, como vivemos a não muitos dias atrás.

Assim, o instituto do Precatório tornou-se um verdadeiro sistema de não pagamento dos valores devidos pelo Poder Público.

Às vezes, tornando-se a palavra Precatório como verdadeiro sinônimo de desordem institucional e financeira.

Grandes dívidas, à título de exemplo, anos atrás, ficaram reduzidas a alguns reais, devida à antiga taxa inflacionária de 90% ao mês.

E isto acabou ficando bastante claro com a vigência da Emenda Constitucional nº 30/00.

Não obviamente nas partes citadas pela ADIn. Mas no artigo 78 do ADCT da Constituição Federal, introduzido por aquela Emenda, e esquecido nas argumentações do Impetrante."

E, depois de transcrevê-lo:

"É, sem dúvida alguma, a institucionalização do calote público. Que já mereceu inclusive manifestações de repúdio de diversas organizações de classe, bem como de partes que se sentiram prejudicadas com esta nova e lesiva redação.

Até porque, em se parcelando dívidas já defasadas, ainda em dez vezes, é atentatório ao fato de que as pessoas devem ter seus créditos contra o Poder Público preservados da corrosão inflacionária.

Por isso, as informações da Assembléia imputam à EC 30/00, a violação da independência entre os Poderes, da isonomia, do direito adquirido e da coisa julgada.



ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

Quanto à lei impugnada, cingem-se a dizer que o Poder Legislativo de Mato Grosso, "na luta de preservação do Direito Adquirido, qual seja, o cidadão receber seu crédito atualizado, e com a participação dos Poderes Constituídos, o Ministério Público, como fiscal da lei, promulgou a Lei Estadual nº 7.478/01".

Trago o pedido cautelar à consideração do Plenário.

É o relatório.



ADI 2535-0 MT*Supremo Tribunal Federal*V O T O**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):****I**

É manifesto que não se trata de inconstitucionalidade reflexa, como pretendem as informações do Sr. Governador do Estado.

Tem-se inconstitucionalidade reflexa quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição: exemplo típico é do regulamento, ao qual se atribua ofensa da lei ordinária e, por conseguinte, dos limites constitucionais do poder regulamentar.

Obviamente, não é o caso presente, onde a ilegitimidade da lei estadual não se pretende extrair de sua conformidade com a lei federal relativa ao processo de execução contra a Fazenda Pública, mas, sim, diretamente, com as normas constitucionais que o preordenam, afora outros princípios e garantias do texto fundamental.

Rejeito a preliminar suscitada.

**II**

Questões mais séria - embora não aventada nas informações - é ter-se ou não, na espécie, preceito dotado de grau bastante de abstração e generalidade, conotações essenciais do ato normativo



ADI 2535-0 MT*Supremo Tribunal Federal*

susceptível de controle direto de constitucionalidade, segundo a doutrina assente do Tribunal.

Mais de uma vez, por isso, tem-se dado por inadmissível a ação direta contra disposições inseridas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, porque reputadas normas individuais ou de efeitos concretos, que se esgotam com a propositura e a votação do orçamento fiscal.

É expressivo dessa orientação jurisprudencial a decisão que não conheceu da ADIn 2100, 17.12.99, **JOBIM**, DJ 01.06.01:

"CONSTITUCIONAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VINCULAÇÃO DE PERCENTUAIS A PROGRAMAS. PREVISÃO DA INCLUSÃO OBRIGATÓRIA DE INVESTIMENTOS NÃO EXECUTADOS DO ORÇAMENTO ANTERIOR NO NOVO. EFEITOS CONCRETOS. NÃO SE CONHECE DE AÇÃO QUANTO A LEI DESTA NATUREZA. SALVO QUANDO ESTABELECEER NORMA GERAL E ABSTRATA. AÇÃO NÃO CONHECIDA."

A contraposição, no precedente, da disposição legal de efeitos concretos à regra geral e abstrata amolda-se à distinção, na obra póstuma de **Hans Kelsen**, entre a norma de caráter individual - quando se torna individualmente obrigatória uma conduta única - e a norma de caráter geral - na qual "uma certa conduta é universalmente posta como devida" <sup>(1)</sup>

"O caráter individual de uma norma" - explica o mestre da Escola de Viena - "não depende de se a norma é dirigida a um ser humano individualmente determinado ou a várias pessoas individualmente certas ou a uma categoria de homens, ou seja, a uma

<sup>1</sup> Hans Kelsen - **Teoria Geral das Normas** -, trad. G. Florentino Duarte, **Fabris Ed.**, 1986, p. 11.





ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

maioria não individualmente, mas apenas de certas pessoas de modo geral.

Também pode ter caráter geral uma norma que fixa como devida a conduta de uma pessoa individualmente designada, não apenas uma conduta única, individualmente determinada, é posta como devida, mas uma conduta dessa pessoa estabelecida em geral. Assim quando, p. ex., por uma norma moral válida - ordem dirigida a seus filhos - um pai autorizado ordena a seu filho Paul ir à igreja todos os domingos ou não mentir.

Essas normas gerais são estabelecidas pela autoridade autorizada pela norma moral válida; para os destinatários das normas são normas obrigatórias, se bem que elas apenas sejam dirigidas a uma pessoa individualmente determinada. Se pela autoridade para tanto autorizada por uma norma moral válida é dirigido um mandamento a uma maioria de sujeitos individualmente determinados e apenas é imposta uma certa conduta individualmente - como, porventura, no fato de um pai que ordenou a seus filhos Paul, Jugo e Friedrich felicitarem seu professor Mayer pelo 50º aniversário - então há tantas normas individuais quantos destinatários de norma.

O que é devido numa norma - ou ordenado num imperativo - é uma conduta definida. Esta pode ser uma conduta única, individualmente certa, conduta de uma ou de várias pessoas individualmente; pode, por sua vez, de antemão, ser um número indeterminado de ações ou omissões de uma pessoa individualmente certa ou de uma determinada categoria de pessoas. Esta é a decisiva distinção."

De volta ao caso, é preciso notar que o dispositivo contestado desdobra-se em duas normas jurídicas distintas:

- a 1ª, de organização e competência, que institui comissão de representantes dos três Poderes e do



ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

Ministério Público, à qual confere a atribuição de proceder ao "criterioso levantamento" dos precatórios a parcelar conforme a EC 30/00, com vistas a "apurar o seu valor real";

- a 2ª, de elaboração da lei orçamentária, que condiciona a inclusão nela dos precatórios levantados à "manutenção da meta de resultado primário", fixada segundo a mesma lei de diretrizes orçamentárias.

Estou em que essa segunda norma - na linha da distinção teórica recordada e dos precedentes da Casa - como freqüente no contexto da LDO - constitui exemplo típico de norma individual ou de efeitos concretos, cujo objeto é a regulação de conduta única, posto que subjetivamente complexa: a elaboração do orçamento fiscal, na qual se exaure.

Já a primeira das normas veiculadas no preceito impugnado é de caráter geral, tanto no ponto em que institui a comissão, quanto naquele em que a incumbe do levantamento e da apuração do valor real de cada um dos precatórios pendentes na data da EC 30/00, assim como dos posteriores resultantes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

O procedimento de levantamento e apuração do valor real, que nela se ordena, não substantiva conduta única, mas sim conduta a ser desenvolvida em relação a cada um dos precatórios a que alude.

A determinabilidade, em tese, desses precatórios, a partir dos limites temporais fixados, não subtrai da norma que a todos submete à comissão instituída e ao procedimento de revisão nele previsto a nota de generalidade.

A hipótese, desse modo, seria de conhecimento parcial da ação direta.



ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

Dá-se, porém, que a segunda norma é inseparável da primeira.

Com efeito. Não são todos os precatórios, cuja inclusão no orçamento se subordina à dita "meta de resultado primário", mas tão só aqueles que se hajam submetido ao levantamento e acertamento do valor real, instituído na primeira parte.

Logo - suspensa hoje ou declarada inconstitucional, amanhã, a norma geral subordinante - ficaria sem objeto a norma individual subordinada.

Esse o quadro, conheço da ação direta.

**III**

A EC 30/00 - a fim e conceder nova moratória às entidades estatais para a satisfação dos créditos decorrentes de sentenças judiciais - introduziu no ADCT o art. 78, cujo **caput** prescreve:

*"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."*

Com isso, a EC 30 - cuja validade aqui não se questiona - não desnaturou a natureza dos precatórios que alcança, nem os subtraiu, no que couber, do regime geral de execução, objeto do art. 100 da Constituição.

ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

Posto parcelada a sua satisfação em dez prestações anuais, iguais e sucessivas, acrescidas dos juros legais, cada uma delas terá o tratamento constitucional do precatório.

É dizer, em síntese, que o montante necessário à sua satisfação há de ser obrigatoriamente incluído no orçamento do exercício respectivo (CF, art. 100, § 1º), a ser consignado diretamente ao Poder Judiciário - juntamente com o relativo aos precatórios não abrangidos pela moratória, cabendo ao Presidente do Tribunal competente ordenar-lhes o pagamento (CF, art. 100, **caput**, e § 2º).

É conclusão que se extrai, nítida, do § 4º do aludido art. 78, ADCT, conforme a EC 30/00, **verbis**:

"Art. 78 (...)  
§ 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 seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação."

De outro lado, como é da essência dos precatórios - cuja natureza o parcelamento não alterou -, a apuração do montante total e o de cada prestação, para fins da inclusão no orçamento fiscal, incumbe, com exclusividade, aos órgãos judiciários competentes.

Não o desmente que - segundo o **caput** do art. 78 ADCT (EC 30/00) - a liquidação se haja de fazer pelo **valor real** do precatório parcelado.

O **valor real**, na liquidação - garantido no novo art. 78 ADCT -, não difere, à primeira vista, da garantia de atualização do



ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

valor monetário dos precatórios, agora, quando do pagamento, como passou a dispor - segundo a mesma EC 30/00 - o § 1º do art. 100 da Constituição da República.

Malgrado essas observações - que me soam evidentes - o preceito ora questionado da LDO do Mato Grosso:

- 1º, submete os precatórios sujeitos ao regime de moratória do novo art. 78 ADCT a "criterioso levantamento a ser procedido por comissão constituída de representante de todos os Poderes, inclusive o do Ministério Público, a qual deverá aprovar o seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais";

-2º, sujeita a inclusão das parcelas apuradas no orçamento à "manutenção de meta de resultado primário fixado no anexo de metas fiscais", da mesma lei estadual de diretrizes orçamentárias.

Ambas as inovações soam de patente excentricidade constitucional.

A primeira delas, invade, mediante a instituição de esdrúxula comissão revisora, a área que a Constituição reservou ao Poder Judiciário e ofende a proteção nela assegurada à coisa julgada.

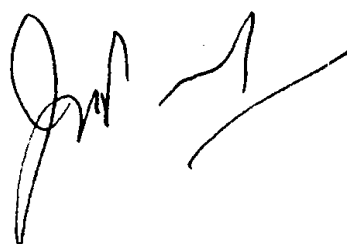
A segunda delas, por infração de obrigatoriedade da inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação dos precatórios (Cf, art. 100, § 1º), que há de incluir as prestações anuais relativas àqueles atingidos pela moratória decenal.

Inegável, de sua vez, que, a eficácia das regras discutidas - além da afronta que parece traduzirem ao dogma da independência dos Poderes -, imporá aos credores, sobre os sacrifícios impostos pela nova moratória constitucional - as restrições acrescidas pela lei estadual.

ADI 2535-0 MT

*Supremo Tribunal Federal*

Defiro a cautelar e suspendo, até a decisão da ação direta, a vigência e a eficácia do § 2º, do art. 37, da L. est. 7478/01, do Estado do Mato Grosso: é o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

*Supremo Tribunal Federal*

19/12/2001

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.535-0 MATO GROSSO

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.535

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO S/ PRELIMINAR DE CONHECIMENTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, a regra constitucional do art. 78 do ADCT, introduzida pela Emenda Constitucional nº 30, viabilizou uma moratória para os Estados e Municípios, enfim, para as entidades públicas, relativas aos precatórios pendentes à data da promulgação da emenda, e àquelas ajuizadas em 31 de dezembro, estabelecendo o parcelamento em dez anos. E fixou também:

"Art. 78 .....

§ 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 seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficiente à satisfação da prestação".

Isso mostra que o art. 78, § 4º obriga cada uma das dez parcelas a estar incluída no orçamento, criando a figura de seqüestro dos recursos financeiros.

A regra mato-grossense estabeleceu, no **caput** do art. 37, que o Poder Judiciário deverá encaminhar a relação dos débitos

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.535-MC / MT

constantes de precatórios judiciais, a serem incluídos na proposta orçamentária de 2002; excluiu desse encaminhamento os precatórios pendentes de pagamento na data de promulgação da citada emenda, ou seja, as situações abrangidas pelo art. 78, e determinou uma condição - a meu ver absolutamente ridícula -, estabelecendo a apuração do valor real por uma comissão.

Pensou-se, aqui, que a expressão "valor real", constante do art. 78, não correspondesse à revisão da existência do débito, mas à atualização do valor do precatório.

Pretendeu-se fazer uma revisão da existência da dívida. Significa saber se aquela dívida existe ou não e se é lançada no precatório, quando, na verdade, não se está falando disso.

O "valor real" do art. 78 é a atualização do valor a cada ano orçamentário.

A lei orçamentária também estabelece uma situação mais curiosa ainda: fixa, no anexo de metas fiscais introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal - que é uma forma extraordinária de tratamento da dívida pública -, uma meta de resultado primário a ser atingida e onera os precatórios para que se alcance o resultado estabelecido, dizendo que eles só serão pagos se se atingir a meta fixada. Há, portanto, duas coisas absolutamente destoantes da regra da Constituição.

Suspendo a eficácia e acompanhamento o Relator, deixando bem claro que esta suspensão trará, evidentemente, uma consequência ao governo do Estado de Mato Grosso, que deverá rever as metas



*Supremo Tribunal Federal*

ADI 2.535-MC / MT

fiscais, porque o ônus decorrente precisará ser distribuído por outras rubricas orçamentárias que não a dos precatórios.

\*\*\*

19/12/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.535-0 MATO GROSSO

(MEDIDA LIMINAR)

DEBATES

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Senhor Presidente, gostaria que o eminente Relator esclarecesse um ponto: o art. 37, parece-me, contém dispositivo de natureza especial, concreta, que diz assim: "...até cinco dias após a sanção desta lei...".

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Isso não foi questionado.


O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Eu sei. Então, tem uma destinação específica, que não é para o efeito de cumprimento do art. 100 da Constituição.

O mesmo art. 37 também diz:

"Art. 37...

§ 2º Exclui-se do disposto no **caput** os precatórios pendentes de pagamento na data de promulgação da Emenda Constitucional..."

Se é, na verdade, uma medida de natureza específica e tem alguma finalidade que a lei esclarece, não se deveria falar em inconstitucionalidade. Com relação à parte que diz "...os quais



deverão ser objeto de criterioso levantamento a ser ...", ofende ela a Constituição, sem dúvida nenhuma. No entanto, a primeira parte, tendo objetivo de efeito estatístico...

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - O **caput** é, na verdade, uma diretriz orçamentária ociosa, porque decorre do art. 100 da Constituição. Ele apenas fixa um prazo de cinco dias depois da sanção da lei.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Veja, V.Ex<sup>a</sup>, que ele só dispõe para este ano.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Sim, tanto o **caput** como o outro. Eles serão ou não incluídos no orçamento de 2002. Mas é uma norma geral, uma norma de acertamento do valor real. Se não forem, serão ou não incluídos no orçamento de 2003 com o chamado valor real que a comissão quatripartite tenha estabelecido. Poucas vezes vi uma norma tão desafortadamente inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Aliás, é uma expressão imprópria, porque valor real dá a impressão de ser um valor com a correção monetária.



O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Essa foi apenas uma pergunta que fiz ao Ministro-Relator: essa lei só vige para este ano?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Sim, Ministro, mas lei temporária não deixa de ser uma norma geral.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Não estou dizendo que não seja geral. Esta lei, que só serve para este ano, deve ter algum outro objetivo, que não está esclarecido.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - É simplesmente verificar se não há precatórios exagerados, descriteriosos.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Aí vem o problema que o Ministro Moreira Alves levantou. Se declaramos inconstitucional o § 2.º, nesta primeira frase, "até 31 de dezembro de 1999", estamos alterando o **caput**.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - É claro que, se se extrai uma exceção, alterou-se a regra geral. Só que a regra geral é uma paráfrase do art. 100.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Por isso, eu disse, a princípio, que estávamos alterando a nossa jurisprudência. Excluindo-se o § 2º, obviamente se amplia o **caput**.

O problema é que não podemos legislar e estamos legislando. Se se tira a exceção, aumenta-se a abrangência do **caput** e isso é legislar positivamente.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Então, toda vez que declararmos inconstitucional uma exceção, estaremos aqui como legisladores positivos?

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Não. É preciso que se ataque o dispositivo integralmente.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Mas, como, se esse artigo diz que é para ser incluído conforme a Constituição?

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Não; o que diz é: "encaminhará à Comissão Permanente...". A Constituição manda encaminhar a alguma comissão permanente? Não manda. Assim, o **caput** não é reprodução da Constituição. O **caput** manda encaminhar, e para quê? Isso é justamente para, quando votarem a Lei Orçamentária,

fazerem a fiscalização já precedida de uma manifestação de um órgão da Assembléia e do órgão do planejamento.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Se V.Exa. atentar para a data da lei - 20 de julho -, qual é a data de apresentação dos precatórios? 31 de julho. Então, determinou-se que se encaminhasse em cinco dias para haver tempo de incluir no orçamento, em 31 de julho.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Então é pior ainda, porque o **caput** não é, sequer, de efeito concreto.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator) - Mas não estou considerando o **caput**; apenas, estou dizendo que não estou ampliando coisa alguma. O **caput**, a não ser disposições puramente administrativas de encaminhar cópia para a Assembléia, é um corolário do artigo 100 da Constituição. Aliás, ele termina dizendo para "serem incluídos na proposta orçamentária de 2002, conforme determina o art.º 100, § 1º".

A ampliação que estamos fazendo é a seguinte: a esse regime, que é o de todos os precatórios, conforme o artigo 100...

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - O problema, Ministro, não é este; não é saber se o **caput** copia ou não a Constituição. Ele

não copia. Manda apenas aquilo que é o óbvio. Não precisava dizer "conforme determina o artigo 100". Isso é evidente. Quando há uma regra geral e uma exceção, se só for atacada a exceção e nós a retirarmos, obviamente a regra geral fica ampliada, pois abrange também aquela exceção que retiramos. Isso é o que está se dizendo, e sempre consideramos que isso é legislar positivamente, pois se muda o sentido do **caput**. E isso porque, se a abrangência é menor por causa da exceção, obviamente, tirada a exceção, a abrangência fica maior. Significa dizer: legisla-se positivamente.

O **caput** é genérico:

*"Art. 37 . O Poder Judiciário, sem prejuízo do envio dos precatórios aos órgãos ou entidades devedoras, encaminhará à Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária da Assembléia Legislativa e à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e aos referidos órgãos ou entidades devedores na parte que lhes couberem, até cinco dias após a sanção desta lei, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais a serem incluídos na proposta orçamentária de 2002, conforme determina o art. 100, § 1º, da Constituição Federal e Constituição Estadual , discriminando:"*

Quer dizer, são todos. Então vem o parágrafo e diz que daqueles se excluem tais e quais.

\* \* \* \* \*

ismr

19/12/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.535-0 MATO GROSSO

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.535

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO S/PRELIMINAR DE CONHECIMENTO

O SR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Senhor Presidente, em face das razões já expostas, vou pedir vênia ao eminente Relator para não conhecer da ação.

\* \* \* \* \*



dfm



PLENÁRIO

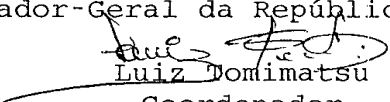
EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.535-0 - Liminar  
PROCED. : MATO GROSSO  
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQTE. : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL  
ADV. : WLADIMIR SÉRGIO REALE  
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO  
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

**Decisão:** Por maioria, o Tribunal conheceu da ação, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves; e, no mérito, por unanimidade, deferiu a liminar para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia do § 2º do artigo 37 da Lei nº 7.478, de 20 de julho de 2001, do Estado de Mato Grosso. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 19.12.2001.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador