

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J 16.03.2007  
EMENTÁRIO Nº 2 2 6 8 - 2

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
REQUERENTE(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO  
BRASIL  
ADVOGADO(A/S) : ROBERTO ANTÔNIO BUSATO  
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO -  
AASP  
ADVOGADO(A/S) : MARCIO KAYATT

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECATÓRIOS. ART. 19 DA LEI NACIONAL Nº 11.033, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2004. AFRONTA AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, E 100 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. O art. 19 da Lei n. 11.033/04 impõe condições para o levantamento dos valores do precatório devido pela Fazenda Pública.

2. A norma infraconstitucional estatuiu condição para a satisfação do direito do jurisdicionado - constitucionalmente garantido - que não se contém na norma fundamental da República.

3. A matéria relativa a precatórios não chama a atuação do legislador infraconstitucional, menos ainda para impor restrições que não se coadunam com o direito à efetividade da jurisdição e o respeito à coisa julgada.

4. O condicionamento do levantamento do que é devido por força de decisão judicial ou de autorização para o depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial, estabelecido pela norma questionada, agrava o que vem estatuído como dever da Fazenda Pública em face de obrigação que se tenha reconhecido judicialmente em razão e nas condições estabelecidas pelo Poder Judiciário, não se mesclando, confundindo ou, menos ainda, frustrando pela existência paralela de débitos de outra fonte e



natureza que, eventualmente, o jurisdicionado tenha com a Fazenda Pública.

5. Entendimento contrário avilta o princípio da separação de poderes e, a um só tempo, restringe o vigor e a eficácia das decisões judiciais ou da satisfação a elas devida.

6. Os requisitos definidos para a satisfação dos precatórios somente podem ser fixados pela Constituição, a saber: a requisição do pagamento pelo Presidente do Tribunal que tenha proferido a decisão; a inclusão, no orçamento das entidades políticas, das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano; o pagamento atualizado até o final do exercício seguinte ao da apresentação dos precatórios, observada a ordem cronológica de sua apresentação.

7. A determinação de condicionantes e requisitos para o levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatórios judiciais, que não aqueles constantes de norma constitucional, ofende os princípios da garantia da jurisdição efetiva (art. 5º, inc. XXXVI) e o art. 100 e seus incisos, não podendo ser tida como válida a norma que, ao fixar novos requisitos, embaraça o levantamento dos precatórios.

8. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. *df*

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERAL

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQUERENTE(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
**ADVOGADO(A/S)** : ROBERTO ANTÔNIO BUSATO  
**REQUERIDO(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADVOGADO(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**REQUERIDO(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**INTERESSADO(A/S)** : ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO - AASP  
**ADVOGADO(A/S)** : MARCIO KAYATT

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência do Vice-Presidente Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.

Brasília, 30 de novembro de 2006.

*Carmen Lucia*  
**CARMEN LÚCIA - Relatora**

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQUERENTE(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**  
**ADVOGADO(A/S)** : **ROBERTO ANTÔNIO BUSATO**  
**REQUERIDO(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**ADVOGADO(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**REQUERIDO(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**INTERESSADO(A/S)** : **ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO - AASP**  
**ADVOGADO(A/S)** : **MARCIO KAYATT**

**R E L A T Ó R I O****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuíza a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 19 da Lei Nacional nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, que "altera a tributação do mercado financeiro e de capitais; institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária - *REPORTO*; altera as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências."

Dentre as "outras providências" previstas, pôs-se o art. 19, questionado na presente ação, que reza:

"Art. 19. O levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial somente poderá ocorrer mediante a apresentação ao juízo de certidão negativa de tributos federais, estaduais, municipais"

bem como certidão de regularidade para com a Seguridade Social, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e a Dívida Ativa da União, depois de ouvida a Fazenda Pública.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput deste artigo:

I - aos créditos de natureza alimentar, inclusive honorários advocatícios;

II - aos créditos de valor igual ou inferior ao disposto no art. 3º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal."

Argumenta o Autor que a norma afrontaria os arts. 100 e 5º, inc. XXXVI da Constituição da República, pois se teria determinado "não há no artigo 100 qualquer permissão para, por lei, criar-se requisito para pagamento de precatório. ... Condicionar o levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial à apresentação de certidões negativas de débitos para com a Fazenda fere também a coisa julgada, criando condições inaceitáveis para sua execução."

Em face da relevância da matéria e do seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, a eminente Ministra Ellen Gracie, então Relatora da presente Ação, adotou o procedimento previsto no art. 12 da Lei n. 9868/99.

O Congresso Nacional prestou informações, alegando inexistir agressão à Constituição na norma questionada, que seria "medida moralizadora, evitando o pagamento de precatórios a devedores da União, Estados, Municípios, Previdência Social e FGTS." E, ainda, que "não seria justo obrigar o Estão a pagar quem lhe deve, sem que

antes o devedor acerte as contas com o contribuinte. Vale notar que os precatórios alimentares, incluídos aí os honorários advocatícios, e os valores até o teto dos Juizados Especiais Federais ... estão desobrigados da apresentação da certidão negativa, o que demonstra que o dispositivo questionado não objetiva negar o exercício de um direito mas impedir que os devedores da Fazenda sejam beneficiados em detrimento de toda a sociedade" (fls. 47). Ao final, requer não seja deferida a medida cautelar pedida e, ainda, dever "a matéria ser objeto de ampla discussão com respeito ao princípio do contraditório, para que não prevaleça a presunção de inconstitucionalidade de uma lei que atende aos ditames supremos da Constituição e foi aprovado em regular processo legislativo" (fls. 50).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação proposta, afirmando que o "argumento" apresentado pelo Autor "não merece prosperar, pois os comandos constitucionais acerca do pagamento de precatórios não impedem a exigência estabelecida no ato normativo impugnado, nem com ela são incompatíveis", pois "o art. 100 da Lei Fundamental não é exaustivo e traz tão-somente disposições essenciais, garantidoras do cumprimento de decisões judiciais que condenem a União, os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal em obrigação de dar. Sua finalidade, portanto, é conferir efetividade de execuções contra a Fazenda Pública. Uma vez que não esgota a disciplina do pagamento mediante precatório, depreende-se que o legislador infraconstitucional poderá estabelecer outras normas a respeito, desde que sejam compatíveis com o seu escopo e não desfigurem o instituto que regulamentam" (fls. 56). Pelo que expõe, e na forma apresentada de sua argumentação, a Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da "improcedência do pedido formulado na inicial, com a conseqüente declaração de

constitucionalidade do artigo 19 da Lei federal n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004" (fls. 64).

A Procuradoria-Geral da União manifesta-se, contrariamente, pela procedência da ação proposta. Em cuidadoso parecer, da lavra do então Procurador-Geral da União, dr. Cláudio Fontelles, aquela autoridade afirma que "o dispositivo legal é, de fato, inconstitucional" (fls. 86). Afirma que "A Constituição, no tocante ao tema, transferiu ao regramento infraconstitucional a definição de obrigação de pequeno valor, que não obedecerão à ordem cronológica de apresentação dos precatórios...isto não quer dizer, obviamente, que o legislação infraconstitucional só poderá atuar quando a Carta Política o autorizar de forma expressa. Ocorre que, com relação a certas matérias e, no caso, aos pagamentos devidos pela Fazenda Pública, a Lei Maior estabelece minúcias, tornando-se incompatível com a atuação do legislador ordinário ... tendo em vista a determinação dos parágrafos (constitucionais) transcritos relativa ao pagamento de valores constantes de precatórios, é forçoso concluir que não é dado ao legislador infraconstitucional estabelecer condição que a possa desautorizar. Se o constituinte quisesse excepcionar algo, o teria feito" (fls. 89), todos os argumentos conduzindo à manifestação pela procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

A Associação dos Advogados de São Paulo requereu - e lhe foi deferido pela então Relatora, eminente Ministra Ellen Gracie - a condição de amicus curiae, fazendo anexar razões pelas quais postula também pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma debatida (fls. 92 a 97). O único acréscimo feito pela entidade aos argumentos expendidos pela entidade autora diz respeito à alegação de que o direito à duração

razoável do processo teria sido tismado também pela norma questionada.

Em 10 de fevereiro de 2006, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pede preferência no julgamento da presente ação em face das repercussões que a aplicação da lei questionada acarreta.

É o relatório, que deve ser encaminhado, em cópias, para os Exmos. Srs. Ministros deste Tribunal, na forma do art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. *J*



30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERAL

## ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Senhor Presidente, antes de proferir meu voto e submetê-lo aos eminentes pares, gostaria que as minhas primeiras palavras fossem de agradecimento aos Senhores Advogados, ao Doutor Francisco Rezek - este grande professor -, e ao Doutor Álvaro Augusto Ribeiro da Costa, que, com as sustentações, bem provam como é efetivamente função essencial, quando bem exercida, a função do advogado e o quanto colabora para a prestação da jurisdição.

Agradeço muito as palavras de ambos em suas respectivas sustentações.

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERAL

## V O T O

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuíza a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o art. 19 da Lei n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004, que estabelece:

*"Art. 19 - O levantamento ou autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial somente poderá ocorrer mediante a apresentação ao juízo de certidão negativa de tributos federais, estaduais, municipais, bem como certidão de regularidade para com a Seguridade Social, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e a Dívida Ativa da União, depois de ouvida a Fazenda Pública.*

*Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput deste artigo:*

*I - aos créditos de natureza alimentar, inclusive honorários advocatícios;*

*II - aos créditos de valor igual ou inferior ao disposto no art. 3º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal."*

A arguição põe-se ao argumento de que confrontaria a norma ali estatuída com o quanto preceituado nos arts. 100 e 5º, inc. XXXVI, da Constituição da República.

Reza o art. 100:

"Art. 100. A 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 direitos 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 2º 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 segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000) ¶

§ 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, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

§ 5º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público. (Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000 e Renumerado pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

§ 6º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade. (Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000 e Renumerado pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

O que se contém no art. 19 de Lei n. 11.033/04 é que ali se impõem condições para o levantamento dos valores do precatório devido pela Fazenda Pública como decorre de sua letra expressa. É o que se depreende da expressão contida na norma questionada: "O levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial somente poderá ocorrer mediante a apresentação ao juízo de certidão negativa de tributos federais, estaduais, municipais, bem como certidão de regularidade"

para com a Seguridade Social, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e a Dívida Ativa da União, depois de ouvida a Fazenda Pública."

Verifica-se que a norma infraconstitucional estatuiu condição para a satisfação do direito do jurisdicionado - constitucionalmente garantido - que não se contém na norma fundamental da República.

Tal como exposto pelo Autor, o levantamento ou o depósito de valores decorrentes de precatório judicial constitui:

- a) direito do jurisdicionado não sujeito a condições que pudessem vir a ser estabelecidos por norma infraconstitucional;
- b) dever da Fazenda Pública, que não pode fixar, por norma infraconstitucionais, formas inclusive de burlar aquele direito e deixar de atender o quanto estabelecido pela Constituição, basicamente em seu art. 100.

As formas de obter a Fazenda Pública o que lhe é devido e a constrição da contribuição para o pagamento de eventual débito havido com a Fazenda Pública estão estabelecidas no ordenamento jurídico e não podem ser obtidas por meios que frustrem direitos constitucionais dos cidadãos.

Ademais, tal como tratada na Constituição, a matéria relativa a precatórios não chama a atuação do legislador infraconstitucional, menos ainda para impor restrições que não se coadunam com o direito à efetividade da jurisdição e o respeito à coisa julgada. E af

jurisdição é respeitada em sua condição efetiva, às vezes, pelo pagamento de valor definido judicialmente.

O condicionamento do levantamento do que é devido por força de decisão judicial ou da autorização para o depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial, estabelecido pela norma questionada, agrava o que vem estatuído como dever da Fazenda Pública em face de obrigação que se tenha reconhecido judicialmente em razão e nas condições estabelecidas pelo Poder Judiciário, não se mesclando, confundindo ou, menos ainda, frustrando pela existência paralela de débitos de outra fonte e natureza que, eventualmente, o jurisdicionado tenha com a Fazenda Pública.

De resto, também a Fazenda Pública, quando considerada, judicialmente, credora do cidadão não tem de apresentar qualquer documento a garantir que nada deve a ele em termos de restituição de indébitos ou pagamento de débitos.

Por que, então, teria de fazê-lo jurisdicionado, de forma diferenciada e gravosa a seu direito decorrente de decisão judicial?

Ademais, a decisão judicial não pode ter a sua efetividade e o seu respeito condicionados a exigência que venha a ser imposta pelo legislador infraconstitucional, em detrimento do julgado e da satisfatividade da prestação jurisdicional.

Neste sentido, o princípio da separação de poderes estaria agravado pelo preceito infraconstitucional, que restringe o vigor e a eficácia das decisões judiciais ou da satisfação a elas devidas na formulação constitucional prevalecente no ordenamento jurídico. ↓

Note-se que a norma legal questionada em sua validade constitucional é tanto mais gravosa quando se constata que não apenas o levantamento, mas o próprio depósito dos valores determinados como próprios judicialmente dependeria de prévia apresentação de certidão negativa de tributos e de certidão de regularidade perante o INSS e o FGTS. E é o que se tem na norma do art. 19 da Lei n. 11.033/04.

A frustração dos precatórios pelos entes do Poder Público tem merecido atenção, cuidados e insatisfação tanto do Poder Judiciário quanto dos cidadãos em geral, que se vêem às voltas com débitos judiciais pendentes, não poucas vezes, há mais de uma década. E a norma questionada, ao contrário de todas as tentativa de resolver e diminuir os prazos, as condições e todas as formas de se desburocratizar e facilitar o pagamento dos precatórios, estabelece mais dificuldades e, o que é mais grave, em perfeita contradição com as normas constitucionais relativas à matéria.

Requisitos que podem ser definidos para a satisfação dos precatórios somente podem ser fixados pela Constituição. Tal como se estatui na norma fundamental, são eles, no sistema vigente, a requisição do pagamento pelo Presidente do Tribunal que tenha proferido a decisão; a inclusão no orçamento das entidades políticas das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano; o pagamento atualizado até o final do exercício seguinte ao da apresentação dos precatórios, observada a ordem cronológica de sua apresentação.

A assertiva feita nas informações pelo Congresso Nacional de que a norma legal sob análise teria "espírito moralizador" demonstra-se

bem ao contrário, desmoralizadora das decisões judiciais e frustradora de direitos dos jurisdicionados.

As formas de assegurar a Fazenda Pública o atendimento de seus débitos e, mais ainda, de manterem-se os cidadãos-contribuintes em dia com os seus deveres tributários devem ser sintonizados com o respeito aos direitos que se conquistam ou se vêem afirmados pelo Poder Judiciário. Esse não pode ter as suas decisões transformadas em formas de "moedas de troca" segundo moldes definidos pela legislação infraconstitucional quanto ao pagamento de precatórios. Nem o cidadão teria de, para receber o que lhe é devido, segundo decisão judicial, comprovar outras condições que não as que se referem ao processo de que decorre o seu crédito ou que sejam firmadas como típicas e próprias em norma constitucional.

Assim, a estatuição de condicionantes e requisitos para o levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatórios judiciais, que não aqueles constantes de norma constitucional, ofendem os princípios da garantia da jurisdição efetiva (art. 5º, inc. XXXVI), o art. 100 e seus incisos, não podendo ser tida como válida. A norma que, ao fixar novos requisitos embaraça o levantamento dos precatórios contraria a Constituição. E foi, exatamente, o que se deu na regra do art. 19 da Lei n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004, que, assim, não se compatibiliza com o ordenamento constitucional, não podendo ser tida como válida.

Pelo exposto,

**Voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, declarando-se contrário aos arts. 5º, inc**



ADI 3.453 / DF

XXXVI e 100 da Constituição da República o art. 19 da Lei n. 11.033,  
de 21 de dezembro de 2004. *df*

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, também, inicialmente, louvo e cumprimento as brilhantes sustentações orais dos eminentes advogados, Professor Francisco Rezek e Doutor Álvaro Augusto. Cumprimento, também, a eminente Relatora pelo brilhante voto proferido, que acompanho integralmente, para julgar procedente a ação e declarar inconstitucional o artigo impugnado. E o faço basicamente por três razões, que já foram explicitadas no voto, mas que gostaria de reafirmar.

Em primeiro lugar, porque esse artigo estabelece novos requisitos, além daqueles previstos no artigo 100, para o levantamento dos precatórios.

Em segundo lugar, cria condições não previstas na decisão judicial, proferida no bojo do processo expropriatório ou outro eventualmente, que condene a Fazenda Pública no pagamento.



E, finalmente, o terceiro, que não foi aventado aqui, parece-me que ofende o princípio da razoabilidade, porque não é razoável que o credor da Fazenda Pública, ao final de uma longa "via crucis" processual, também lembrada aqui pelo eminente Professor Francisco Rezek da tribuna, se veja obrigado a conseguir certidões dos mais distintos órgãos públicos para levantar aquilo que lhe é devido pela Fazenda do Estado.

Por essas razões, então, em suma, acompanho integralmente o douto voto da eminente Relatora.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the end.

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhor Presidente, tudo já foi dito. Desejo fazer apenas duas pequenas observações, pequenas em extensão, mas que desejava fossem grandes no significado.

Antes da primeira, diria que é sempre uma satisfação ouvir o Advogado-Geral. Mas, hoje, além dessa satisfação, tive a alegria de ouvir o Professor Francisco Rezek. Uma passagem extremamente significativa do ex-Ministro - sempre Ministro, mas, antes de tudo, sempre Professor - pela nossa tribuna.

Vou acompanhar o voto da Ministra Cármen Lúcia. Apenas uma brevíssima referência - uma lástima que o Ministro Lewandowski tenha se retirado - com relação ao chamado "princípio" da razoabilidade. Entendo que a pauta da razoabilidade pode e deve ser utilizada no momento da norma de decisão, da tomada da decisão em relação a determinado caso, mas não no momento da interpretação do direito. Não podemos, a pretexto da razoabilidade ou da proporcionalidade, corrigir o legislador. O que podemos fazer é declarar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei. Se uma medida, na lei, inteiramente irrazoável, for constitucional, não cabe a este Tribunal corrigi-la. No exame concreto da constitucionalidade do preceito nós o aferimos somente pela Constituição. A pauta da razoabilidade não pode ser usada a pretexto de adaptarmos a lei aos nossos desejos ou anseios.

Digo isso não para discordar, mas simplesmente para manter a minha posição. É possível que, daqui a cinquenta ou cinquenta e cinco anos, alguém leia esses votos. Quero deixar bem clara a minha posição, na qual tenho insistido desde que participei do primeiro julgamento nesta Corte.

No mais, como disse, tudo já foi dito no voto da Ministra Cármen Lúcia, ao qual vou aderir plenamente.



30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhor Presidente, também eu gostaria de render minhas homenagens aos ilustres advogados, em especial ao meu querido Mestre, Ministro Francisco Rezek.

Com relação ao tema em debate, vou acompanhar a eminente Relatora.

Também eu entendo que a subordinação da solução de créditos, que devem ser pagos mediante precatório à comprovação da ausência de débitos inscritos em dívida ativa, é desproporcional em relação aos limites impostos pelo artigo 100 da Constituição, especialmente o seu respectivo § 1º, que afirma ser obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verbas necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado. Assim, o Estado está obrigado a solver suas obrigações, independentemente da existência ou inexistência de créditos oponíveis ao seu credor.

A Fazenda Pública possui inúmeros mecanismos destinados à salvaguarda de seus créditos, inclusive com a

construção do patrimônio do devedor e o registro das dívidas em cadastros de inadimplência.

De forma semelhante às tentativas do Fisco de embaraçar a atividade econômica do contribuinte inadimplente, rechaçadas por esta Corte em diversos precedentes (cf., e.g., o RE 413.782, rel. min. Marco Aurélio, Pleno, DJ de 03.06.2005, e as Súmulas 70, 323 e 547 da Corte), a vinculação em exame representa típica hipótese de sanção política, inadmissível no sistema tributário brasileiro.

Registro, aliás, nesse sentido, e com a devida ponderação, a seguinte passagem da obra do Professor Ruy Barbosa Nogueira (Curso de Direito Tributário, 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 206):

*"Parece que, dispondo o Fisco do privilégio da execução fiscal, que desde logo se inicia pela penhora de bens do devedor, as chamadas sanções políticas não passam de resquícios ditatoriais, que deveriam desaparecer de nossa legislação, pois, no Estado Democrático de Direito, não nos parece que seja justo à administração fazer uma verdadeira execução da dívida por suas próprias mãos e, nesse caso, ele efetivamente a faz, pois não convoca o Poder Judiciário e, muitas vezes, corresponde, mutatis mutandis, à verdadeira pena de morte, ou seja, ruína econômica das empresas, antes do julgamento pelo Poder Judiciário."*

Com essas breves considerações, Senhor Presidente, conheço desta ação direta e declaro a inconstitucionalidade da norma, acompanhando a eminente Relatora.

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, também conheço da ação para julgá-la procedente.

Também faço uma preliminar saudação de louvor e admiração ao trabalho e ao talento dos três operadores jurídicos e, ao mesmo tempo, juristas, teóricos do Direito, que antecederam a esses nossos votos. Refiro-me ao eminente Ministro Francisco Rezek, ao brilhante Advogado-Geral da União, Dr. Álvaro Costa e à, não menos brilhante, Ministra Cármen Lúcia, que foi Relatora do feito.

Apenas quero adiantar ou vocalizar que, tão logo a Ministra Cármen Lúcia iniciou o seu preciso relatório, eu escrevi aqui o seguinte:

A via-crúcis do precatório passa a conhecer uma nova estação, uma espécie de terceiro turno processual ou, pelo menos, processual-administrativo, sem a participação da contraparte privada. Aí, parece-me, de maneira a ofender o princípio do contraditório ou do devido processo legal como um todo, que foi um dos parâmetros constitucionais de controle que vi na peça inaugural do processo, sem falar que esse tipo de artigo, o artigo 19, do ato legislativo agora adversado para os casos já decididos, altera mesmo



o que o juiz do feito deliberou quanto a depósito e levantamento de quantias constantes de precatório.

Digo mais, esse artigo 19 cria um modo - vou me permitir dizer sem ofensa - canhestro de o Estado se pagar, porque impõe restrições ao recebimento dos créditos contra o Estado e impõe retenção de valores para além, muito além, do que se contém no § 3º do artigo 195 da Constituição, que não deixou de tratar dessa matéria. Disse a Constituição:

"Art. 195.....  
3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios."

Sigo um pouquinho avante para dizer que a Constituição, ela mesma, instituiu o regime jurídico do precatório; e o fez - todos sabem disso - como prerrogativa - vamos chamar com um pouco de exagero - processual do Estado. Ora, a inadmitir, pelo fato mesmo de ser uma prerrogativa, ampliação ou reforço normativo, porque toda prerrogativa quebranta o vigor do princípio da isonomia ou da igualdade entre partes, da igualdade de forças entre partes, seja no âmbito dos processos judiciais, seja no âmbito dos processos administrativos, a isonomia foi um outro parâmetro constitucional de controle da validade do artigo 19.

Vou além um pouquinho. Quando a Constituição tratou da matéria no artigo 100, criando um verdadeiro regime jurídico dos precatórios, ela o fez de modo a incidir numa verdadeira regulamentariedade, ou seja, o seu texto, de tão detalhista, atinge as raias da regulamentariedade; e isso evidencia um propósito de exaustividade ou de taxatividade regratória, sinalizando que se trata mesmo de uma norma de eficácia plena ou de normatividade **ad nauseam**, a se predispor, cumprir, por si mesma, sem o adjutório da legislação ordinária, todos os fins a que se destina esse conjunto de normas. Uma espécie de exuberância regratória e, ao mesmo, tempo, finitude regratória, como um texto que se assume enquanto ponto de partida e ponto de chegada ao mesmo tempo.

Se entendermos que se trata de uma norma de eficácia, José Afonso da Silva chama "contida", prefiro dizer "restringível", na companhia do Professor Celso Bastos, nós o faremos em desfavor da parte privada, ainda uma vez ampliando o espectro da prerrogativa criada em favor do Estado - o que não é possível, a meu sentir -, em homenagem ao princípio da isonomia.

Por fim, quando a Constituição quer as achegas da lei, ela o diz. Só se refere à lei em duas oportunidades: no § 3º e no § 5º; em ambas as oportunidades, também a meu juízo, para favorecer a contraparte privada, não para ampliar o espectro do precatório que favorece o Estado.



Por esses fundamentos, que modestamente procuro agregar ao belíssimo voto da Relatora, julgo procedente a ação.

30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERAL

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Senhor Presidente, também quero associar-me às homenagens aos ilustres advogados e ao ex-Ministro - Ministro permanente - que ocuparam a tribuna.

A meu ver, não há nenhuma dúvida de que a norma impugnada introduz um princípio que eu consideraria esdrúxulo na ordem jurídica. Que princípio seria esse? Seria o princípio de que quem é credor por crédito reconhecido definitiva e judicialmente não o pode receber, se supostamente deva para o credor reconhecido. Isso equivale a uma forma, se não anômala de extinção de obrigação, pelo menos como arremedo ou caricatura das exceções substanciais, uma das quais invocada aqui, se não me falha a memória, pelo ilustre Advogado-Geral da União, a **exceptio non adimpleti contractus**, evidentemente só pertinente nas relações negociais bilaterais em que haja obrigações correlatas, o que, evidentemente, não é o caso. Ou, ainda, como nova modalidade de compensação, mas sem os requisitos tradicionais desse instituto, que exige, entre outras coisas, homogeneidade do crédito, etc.

Por isso, a mim me parece também, com o devido respeito, como, aliás, sublinhou a eminente Ministra-Relatora, que há ofensa direta ao art. 5º, inciso XXXVI, o qual, quando se refere a direito adquirido, não pode ter, evidentemente, um âmbito



tacanhos de abrangência para apenas opor-se a eventual irretroatividade da lei. Essa garantia constitucional protege o direito adquirido contra qualquer forma legal atentatória a seu exercício. E este me parece um caso que atenta contra a segurança jurídica, porque, na verdade, paralisa a pretensão. Aliás, nem é caso de pretensão, que, aí, é puramente executória. Paralisa a satisfação prática de um direito reconhecido judicialmente de modo definitivo.

Há, em segundo lugar, aquilo a que o eminente advogado da Ordem se referiu, quando aludiu ao parecer do Professor Kiyoshi Harada, ou seja, um caso de abuso legislativo. A norma não passa pelo teste da proporcionalidade jurídica. Por quê? Porque tem por finalidade evidente forçar o pagamento de crédito fiscal, mas não é nem necessária, nem adequada a tanto. Não é necessária, pela razão óbvia de que o erário dispõe de modos expeditos de cobranças das execuções fiscais e do próprio recurso da compensação, como tentarei demonstrar um pouco mais adiante, quando falar das dificuldades práticas da obtenção de certidões negativas.

Por outro lado, eu fazia anotações, quando verifiquei que os mesmos argumentos foram levantados com muita precisão na manifestação do **amicus curiae**, ou da **amica curiae**, que é a Associação dos Advogados de São Paulo, e onde se faz referência expressa à postura permanente desta Corte, objeto das súmulas n.ºs 70, 323 e 547, que não permitem que o Estado use de meios indiretos para coagir o contribuinte a pagar crédito, até em certos casos, ou, em muitos casos, absolutamente discutíveis: proibição de interdição de estabelecimentos, proibição de apreensão de mercadoria e proibição de aquisição de estampilhas, despachos e até de exercer atividade profissional.



Neste caso, há proibição de satisfazer crédito judicialmente reconhecido, e, como tal, indiscutível.

Também me parece que não se pode afastar, sequer de modo absoluto, ofensa ao princípio da isonomia, porque não consta nenhuma previsão de condições semelhantes nas execuções fiscais em que a Fazenda estivesse obrigada a fazer prova de que não tem nenhum débito com o contribuinte devedor, o que seria, no mínimo, uma exigência de tratamento igualitário.

Parece mais, Senhor Presidente, a meu ver, com o devido respeito, que há ofensa ao devido processo legal, entendido aqui como o processo legal que deva ser justo, devido perante exigências de justiça e de equidade. Ninguém pode ser privado de nenhum direito subjetivo sem o devido processo legal. Neste caso, o credor está sendo privado, ainda que temporariamente, não se sabe por quanto tempo, da possibilidade do exercício desse direito subjetivo sem processo algum. A lei não prevê nenhum incidente em que se pudesse discutir o alcance desse suposto débito, acusado em eventual certidão negativa.

Em segundo lugar, porque não há a mínima possibilidade de defesa contra o objeto de uma certidão de caráter positivo. Isto é, ainda que conste da certidão exibida a existência de algum débito, não há previsão legal de como o credor pode escapar à eficácia paralisante dessa norma dentro do mesmo processo. O que o obrigará a promover outro processo contra a Fazenda Pública, para que, ao cabo do qual e não se sabe em quantos anos, possa levantar o depósito. Isso, se já não for credor de terceira ou quarta geração, como sucede ordinariamente com o recebimento de precatórios.



Finalmente, é norma desarrazoada do ponto de vista prático. Por quê? Porque todos conhecemos, isso é fato público e notório, que a obtenção de certidão negativa, não em todas as esferas, mas, sem dúvida nenhuma, em algumas delas, e a norma não abre nenhuma exceção, abrange todas, há dificuldades de ordem prática em obter certidão.

Aproveito a oportunidade para fazer menção a um fato concreto em que tive necessidade de obter certidão para fazer um negócio jurídico. Constava, na Receita Federal, a seguinte notícia no “*site*”: a situação atual do contribuinte não permite reconhecer-lhe plena regularidade.

Eu que tenho o imposto recolhido compulsoriamente na fonte pensei: o que terá acontecido com o Tribunal de Justiça de São Paulo ou com o Supremo Tribunal Federal, que não recolheram o imposto de renda devido? Fui ver do que se tratava. Era diferença de SELIC, no tempo em que isso ainda era calculado pelo contribuinte, de zero vírgula não sei quantos centavos, que, naquela data, depois de não sei quantos anos, dava quatro reais e alguma coisa. Eu não ia conseguir obter certidão sem demonstrar que não estava devendo. Isso, sem contar – e também é fato conhecido – que, em outras esferas, para se obter certidão, por exemplo, de prefeitura, o cidadão tem de levantar no arquivo do avô todos os carnês pagos, porque, se não, não sairá com menos de cento e vinte dias. Isso é uma dificuldade concreta, perante a qual o intérprete do Direito não pode fechar os olhos.

Eventual certidão erigiria, quando positiva, mera presunção de dívida, se estivesse inscrita. Ora, uma vez inscrita a dívida, a obrigação do órgão público é promover imediatamente a execução fiscal. E está aí o modo adequado até para paralisar a



cobrança do crédito do precatório, bastando ao órgão público que promova a penhora desse mesmo crédito. É, muito simples, inscrita a dívida, executa e penhora o crédito, não havendo necessidade doutro expediente. O que demonstra, mais uma vez a meu juízo, que tem toda razão a eminente Ministra-Relatora e os demais Ministros que a acompanharam, em não deixarem de ver aqui ofensa a múltiplas normas e princípios constitucionais.

De modo que acompanho, inteiramente, o voto da Ministra-Relatora.





30/11/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7 DISTRITO FEDERAL


## V O T O


O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Gostaria de associar-me às manifestações feitas pelas brilhantes sustentações proferidas pelo meu eminente professor Francisco Rezek e pelo meu eminente colega da Procuradoria, Dr. Álvaro Ribeiro Costa.

Acompanho a eminente Relatora e me proponho a fazer a juntada de votos.

Recentemente discuti, em voto vista, um caso que guarda alguma semelhança, em termos de desproporcionalidade, chamei de um caso exemplar de lei arbitrária. Infelizmente, o Tribunal, por maioria de votos - seis a cinco -, manifestou-se no sentido da constitucionalidade da norma, que foi aquele art. 1º, § 2º, da Lei 8.906, que trata do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, norma que determina que os atos e contratos constitutivos de pessoa jurídica, sob pena de nulidade, só podem ser admitidos, a registros, nos órgãos competentes quando visados por advogados. São casos flagrantes, também, de lesão ao princípio da proporcionalidade, como, aqui, já foi largamente demonstrado.


Estou absolutamente convencido de que, em relação ao precatório, como a outros institutos jurídicos, estamos diante de modelos de garantias institucionais.



De modo que não subscrevo manifestações no sentido da impossibilidade, às vezes, de o legislador vislumbrar a necessidade de concretização ou de regulação. Mas, no caso, ficou cabalmente demonstrado que temos um modelo absolutamente desnecessário, desproporcional. E, no caso, Ministro Eros Grau, parece-me que temos de ressaltar que o legislador não pode legislar para fazer algo lítero-poético, recreativo. A reserva de lei há de ser uma reserva legal proporcional. A lei tem de ser necessária sob pena de se estar impondo uma restrição indevida. Aqui, há um princípio de subsidiariedade da lei. E é nesse sentido que tivemos um caso exemplar pela provocação, pelas sustentações, pelo voto magnífico proferido pela Ministra Cármen Lúcia e pelos que a seguiram. 

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU:** - Ministro Gilmar, não precisamos recorrer à razoabilidade. Estamos aqui para julgar a constitucionalidade dos textos normativos. Não podemos nos substituir ao Poder Legislativo, dizendo que, se fôssemos legisladores, faríamos dessa ou daquela maneira, que essa não é razoável.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE)** - O Ministro Peluso acabou de demonstrar, à sociedade, que haveria modos, formas de se chegar a um resultado semelhante, se era esse o resultado almejado e não outro, o retardo ou não pagamento; portanto, não há nenhuma lesão ao patrimônio público. Não obstante, sabemos o ônus que a exigência representaria.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU:** - Apenas uma observação Ministro Gilmar. Não podemos corrigir o legislador. O que devemos é apreciar a constitucionalidade das leis. Não nos cabe a substituição 

do legislador, a correção do que faz o legislador. Não podemos dar direito ao Poder legislativo de, amanhã ou depois, vir corrigir as nossas decisões.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Com essas observações, fazendo essa juntada, também acompanho a eminente Relatora.

## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.453-7**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S): CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S): ROBERTO ANTÔNIO BUSATO

REQDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

INTDO.(A/S): ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO - AASP

ADV.(A/S): MARCIO KAYATT

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Falaram, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Francisco Rezek e, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Álvaro Augusto Ribeiro Costa. Plenário, 30.11.2006.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
pl Luiz Tomimatsu  
Secretário