

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CAUTELAR 3.764 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
AUTOR(A/S)(ES)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: MARCO ANTONIO INNOCENTI
ADV.(A/S)	: OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR
RÉU(É)(S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
RÉU(É)(S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE REQUISITÓRIOS FEDERAIS PARCELADOS NA FORMA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30/2000. SUPOSTA IRREGULARIDADE NA INCIDÊNCIA DE JUROS LEGAIS SOBRE CADA PARCELA. TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RE Nº 590.751. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA EXPECTATIVA LEGÍTIMA. SISTEMÁTICA DE JUROS PREVISTA NA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL POR MAIS DE UMA DÉCADA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA DO ENTENDIMENTO FIXADO PELO STF. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. PENDÊNCIA DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO JULGAMENTO DAS ADIS Nº 4.357 E 4.425. DISCUSSÃO QUANTO AO ÍNDICE DE

AC 3764 MC / DF

**ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA
APLICÁVEL AOS REQUISITÓRIOS DA
UNIÃO ATÉ A DECISÃO FINAL DO STF.
NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA
IMEDIATA DA LEI DE DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS. INCIDÊNCIA DO
ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR
AMPLO ESPECIAL (IPCA-E) AOS
PRECATÓRIOS FEDERAIS. MEDIDA
LIMINAR CONCEDIDA.**

1. O princípio constitucional da segurança jurídica interdita condutas estatais que frustrem legítimas expectativas despertadas nos cidadãos, exigindo a manutenção dos atos administrativos ou legislativos pretéritos que serviram de base para o surgimento da confiança, ainda que tais atos tenham sido posteriormente alterados ou invalidados.

2. A suspensão do pagamento de precatórios federais parcelados na forma da EC nº 30/2000 ameaça a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, uma vez que a própria União, entre os anos de 2002 e 2011, interpretando o comando do art. 78 do ADCT, instituiu o pagamento de juros legais, em regime de capitalização simples, sobre cada parcela devida, a partir da segunda, consoante registrado nas leis de diretrizes orçamentárias vigentes em cada exercício financeiro.

3. A paralisação no cumprimento de obrigações constitucionais, como o são as

AC 3764 MC / DF

dívidas judiciais da União, enseja consequências graves sobre o direito dos credores do Poder Público, sobretudo porque se trata de precatórios já sujeitos a regime de parcelamento.

4. O art. 100, §12, da CRFB, incluído pela EC nº 62/2009, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na parte em que fixou a taxa referencial (TR) como índice de correção monetária dos precatórios e requisições de pequeno valor devidos pela Fazenda Pública (cf. ADIs nº 4.357 e 4.425, rel. Min. Ayres Britto, rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, julgamento em 14/03/2013, Dje-188 de 25/09/2014).

5. O Plenário do STF em momento nenhum determinou a manutenção da eficácia do art. 100, §12, da CRFB à União e às suas entidades, sendo certo que a decisão monocrática de 11/04/2013, referendada em 24/10/2013, não abrange a União seja pelos seus fundamentos (vinculados à paralisação do pagamento de precatórios por Estados e Municípios sujeitos ao regime especial criado pela EC nº 62/2009), seja pelos seus termos expressos (que somente aludem aos Tribunais de Justiça, sem mencionar os Tribunais Regionais Federais).

6. A União, por intermédio da Presidência da República, ratificou a viabilidade orçamentária da aplicação do IPCA-E para fins de atualização dos débitos judiciais da Fazenda Pública federal, conforme dispõem

AC 3764 MC / DF

as LDOs de 2014 (art. 27) e de 2015 (art. 27). Nesse cenário, aplicar a TR aos requisitórios da União configuraria evidente retrocesso patrocinado pelo Poder Judiciário, uma vez que restabeleceria índice inidôneo a capturar a inflação e em flagrante contrariedade à vontade da União e do Poder Legislativo federal.

7. Inexiste fundamento jurídico-material que justifique a aplicação da TR como índice de correção monetária dos precatórios/RPVs devidos pela Fazenda Pública federal, uma vez que a União e suas entidades estão atualmente em dia com suas obrigações, de sorte que aplicar um índice de correção já declarado inconstitucional pelo STF terá o único condão de criar um passivo de precatórios e RPVs que hoje não existe na esfera federal, alimentando o ciclo de litigância judicial e todos os seus desdobramentos perniciosos para a sociedade brasileira e suas instituições.

8. Beneficiar a União com a ultratividade da TR representa nítida manobra de *fraude à lei*, uma vez que permitiria à União atualizar seus débitos com índice manifestamente inferior à inflação (e já repudiado pelo STF), apostando que, em eventual modulação de efeitos pela Corte, o período em que vigorou a TR seria validado, o que consubstancia evidente uso especulativo do Poder Judiciário em tudo incompatível com

AC 3764 MC / DF

o interesse público primário confiado ao Poder Público.

9. Medida liminar deferida.

DECISÃO: Cuida-se de ação cautelar, aparelhada com pedido de liminar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), *“visando à obtenção de provimento acautelatório nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357”*. Mais especificamente, postula seja determinada a observância pela União do art. 27 da Lei nº 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias no exercício financeiro de 2014), que impõe o IPCA-E como índice de correção monetária dos precatórios devidos pela Fazenda Pública federal. Eis o teor do dispositivo:

Art. 27. A atualização monetária dos precatórios, determinada no §12 do art. 100 da Constituição Federal, inclusive em relação às causas trabalhistas, previdenciárias e de acidente do trabalho, observará, no exercício de 2014, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E do IBGE.

Segundo narra, a Corregedoria Nacional de Justiça, em procedimento de correição realizado no TRF da 1ª Região, teria determinado a aplicação da Taxa Referencial (TR) como índice de correção a todos os precatórios expedidos até 1º/07/2013, com vencimento em 31/12/2014, com fundamento na decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal que supostamente teria fixado a TR até a modulação dos efeitos da decisão nas ADIs 4357-DF e 4425-DF. Informa ainda que, em consequência do mesmo entendimento, correição realizada no TRF da 3ª Região resultou em bloqueio de valores e suspensão de pagamento de precatórios/RPVs.

Aduz que a tese de manutenção da aplicação da TR, no que toca aos débitos judiciais federais, estaria prejudicada pelo superveniente advento da Lei nº 12.919/2013, que instituiu a Lei de Diretrizes Orçamentárias da

AC 3764 MC / DF

União (LDO) para o exercício de 2014, dispondo seu art. 27 que o IPCA será o índice de correção monetária dos precatórios devidos pela Fazenda Pública federal.

Sustenta que *“a Lei n° 12.919, de 24.12.2013 (LDO de 2014), é posterior à r. decisão cautelar proferida pelo eminente Min. Luiz Fux, de 11.4.2013, não podendo, por óbvio, vir a ser atingida pela eventual modulação do julgamento das ADIs 4.357 e 4.425 . Aponta que a modulação de efeitos pendente de decisão pelo STF deverá ficar restrita --- como de fato está --- ao Regime Especial previsto no art. 97-ADCT, que não diz respeito à União”*. E pontua o seguinte:

“Aliás, bem outro foi o propósito daquela medida cautelar, que tinha por escopo --- como de fato tem ainda tem --- impedir que os Tribunais de Justiça paralisassem os pagamentos de precatórios estaduais e municipais submetidos ao Regime Especial previsto no art. 97-ADCT, o que claramente não se aplica aos débitos da União, que está em dia com a quitação de suas requisições judiciais de pagamento.

Basta ver da r. decisão proferida pelo eminente Relator que o comando cautelar proferido em 11.4.2013 foi dirigido aos Tribunais de Justiça, alcançando exclusivamente a dívida de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que se encontravam no Regime Especial previsto no art. 97-ADCT, únicos entes públicos sujeitos à vinculação de receitas, claramente excluindo a União”.

Pede provimento liminar monocrático, ad referendum do Plenário, “para determinar à União a aplicação da LDO (Lei Federal n° Lei n° 12.919/2013, art. 27) de modo a evitar a criação de novos passivos de precatórios/RPVs, hoje restrito aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Requer ainda a expedição de ofício à Corregedoria Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, e aos Tribunais Regionais Federais a fim de que observem, no cálculo dos precatórios/RPVs a serem pagos em 2014, o art. 27 da Lei n° 12.919/2013 (...)”.

Afirma que o fumus boni iuris consiste na hígida aplicação do art. 27 da Lei n° 12.919/2013, dispositivo legal editado pelo Congresso Nacional

AC 3764 MC / DF

após a decisão do STF nas ADIs nº 4.357 e 4.425, e sancionado sem qualquer objeção pela Presidência da República. Defende que o *periculum in mora* reside na postura da Corregedoria Nacional de Justiça em correições já realizadas nos TRFs da 1ª e da 3ª Regiões, sendo que a correição realizada neste último tribunal teria resultado na paralisação de pagamentos de precatórios e RPVs, denotando urgência na solução da controvérsia.

Em definitivo, postula a confirmação de medida liminar pleiteada.

Em **12 de dezembro de 2014**, o Conselho Federal da OAB aditou a inicial para informar que a Ministra Laurita Vaz, presidente em exercício do Conselho da Justiça Federal, teria determinado monocraticamente, a partir da decisão da Corregedoria Nacional de Justiça, Ministra Nancy Andrighi, o bloqueio dos precatórios parcelados para eventual dedução de juros referentes a parcelas anteriores depositadas pela União. Segundo a decisão, esses bloqueios foram determinados em razão da identificação de irregularidades no pagamento de juros incidentes sobre os precatórios federais parcelados.

Sucede que, consoante narra o CFOAB, *“a afirmação que não encontra eco nas informações prestadas pela Corregedoria-Geral da Justiça Federal (doc. Anexo), que afirma não incidirem juros de mora nas parcelas dos precatórios sujeitos ao art. 78-ADCT”*. Daí por que sustenta não haver qualquer indício de irregularidade no pagamento de precatórios federais parcelados.

Aponta ainda que *“a modificação da forma de cálculo e pagamento das parcelas, monocraticamente imposta pela Corregedora Nacional de Justiça, constitui indireta forma de contornar os princípios constitucionais que levaram o Plenário da Suprema Corte a julgar inconstitucional a compensação compulsória prevista nos §§ 9º e 10 da CF, na redação da EC 62/09, unilateralmente em favor da União”*.

Aduz que, *“se, no futuro, forem apurados valores devidos pelos particulares --- o que se admite apenas para argumentar ---, deverá o Estado tomar as medidas processuais para haver seus créditos”*. E postula seja determinado aos Tribunais Regionais Federais que:

“(...) deem imediata continuidade aos pagamentos dos

AC 3764 MC / DF

precatórios federais parcelados, na forma como há anos vêm sendo realizados de maneira voluntária pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, promovendo a liberação imediata das parcelas depositadas à ordem da Justiça Federal, a fim de que seja viabilizado o seu levantamento pelos respectivos credores, ao que se estará atendendo à decisão liminar proferida por V. Exa. em 11.4.2013, que determinou a manutenção, no pagamento dos precatórios, das condições e critérios adotados antes do julgamento da ADI 4.357, assim evitando o surgimento de um novo passivo de precatórios da União, hoje inexistente”.

Em **17 de dezembro de 2014**, o Conselho Federal da OAB realizou novo aditamento à inicial, informando que o Congresso Nacional estaria em vias de aprovação da LDO de 2015, cujo art. 27 apresentaria teor idêntico ao veiculado na LDO de 2014. Sustenta que, com isso, *“reforça-se a pretensão cautelar também para o exercício de 2015, sob pena de se ampliar diferenças que possam vir a ser depositadas a menor pela UNIÃO e criar um passivo de precatórios hoje restrito às entidades públicas estaduais e municipais submetidas ao Regime Especial previsto no art. 97-ADCT”*.

Postula então que a medida cautelar a ser proferida não se circunscreva aos precatórios e RPVs de 2014, mas alcance também os exercícios futuros, de acordo com o índice que vier a ser adotado pelo Congresso Nacional na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União.

É o relatório. Decido.

Há duas questões jurídicas veiculadas na presente ação cautelar incidental.

A *primeira* diz respeito à regularidade da determinação da Corregedora Nacional de Justiça no sentido do bloqueio do pagamento de precatórios parcelados da União para fins de apurar a configuração de irregularidades quanto à incidência de juros legais sobre os valores parcelados.

A *segunda* tem que ver com o índice de correção monetária a ser observado pela União e suas entidades quanto aos respectivos débitos inscritos em precatórios ou aquisições de pequeno valor após a

AC 3764 MC / DF

declaração de inconstitucionalidade do art. 100, §12, da CRFB, incluído pela EC nº 62/2009, na parte em que estabelecia a Taxa Referencial (TR) como critério de atualização.

Primeira questão:

Incidência de juros legais sobre precatórios federais parcelados na forma da EC nº 30/2000

Consta da decisão subscrita pela Min. Nancy Andrighi, Corregedora Nacional de Justiça, os seguintes fundamentos para a determinação de bloqueio dos valores de precatórios parcelados pela União na forma da EC nº 30/2000:

“Inicialmente, constata-se que na totalidade dos precatórios analisados, pagos na forma parcelada, aplicaram-se juros sobre juros, materializando-se o anatocismo.

Outrossim, nos processos parcelados nos moldes da EC 30/2000, afere-se a incidência de juros de mora a partir da segunda parcela, em desrespeito ao entendimento segundo o qual, uma vez atualizado o precatório e calculadas as parcelas, os juros de mora apenas incidem nas hipóteses de inadimplência, após o prazo constitucional (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 456.229-SP)”.

Como se observa, a suspensão do pagamento de precatórios federais foi motivada pela suposta incidência de juros sobre os valores de precatórios federais parcelados, o que, na visão da Ministra Corregedora Nacional, não seria possível, exceto na hipótese de inadimplência após o prazo constitucional.

Ocorre que, como indica Ofício nº 214/05881 do Conselho da Justiça Federal, subscrito pelo Ministro Humberto Martins, Corregedor Geral da Justiça Federal, **não há incidência de juros de mora nos precatórios federais parcelados na forma da EC nº 30/2000**, uma vez que “os pagamentos de responsabilidade da União e suas entidades públicas vinculadas

AC 3764 MC / DF

estão todos em dia, sendo respeitado o prazo constitucional para a quitação das requisições de pagamento. Vale dizer, não há precatórios ou RPV's vencidos e não pagos no âmbito da União suas autarquias e fundações”.

Ainda segundo o mesmo documento, os precatórios parcelados são acrescidos apenas de **juros legais**, que não se confundem com os juros moratórios, dado seu caráter simplesmente remuneratório. É o que explica o Corregedor Geral da Justiça Federal, *verbis*:

“A EC 30/2000, ao estabelecer a figura do pagamento parcelado dos precatórios, proporcionou à Fazenda Pública dilatar o prazo para quitação destes em até 10 parcelas anuais, iguais e sucessivas. Em contrapartida, para compensar o credor, o legislador constitucional estabelecer a figura dos juros legais, exigíveis juntamente com a segunda, terceira e até a décima parcela.

Logo, ao exercer o direito de quitar o precatório em mais de uma parcela, seria justo que a Fazenda Pública remunerasse as demais parcelas devidas com base nos juros legais de 6% a.a., os quais não se confundem com os juros de mora, pois a dilação de prazo para pagamento não se constitui em inadimplência, que é fato gerador dos juros de mora.

O Supremo Tribunal Federal suspendeu liminarmente o art. 78 do ADCT [*fonte da previsão do parcelamento e dos juros legais a ele associados*] no julgamento das ADI 2356 e 2362 realizado em 25/11/2010. De tal sorte, os últimos precatórios parcelados com juros na forma do art. 78 do ADCT foram incluídos na proposta orçamentária para início de pagamento em 2011, estando pagas as três primeiras parcelas e em via de pagamento neste exercício a quarta parcela, enquanto a última parcela está prevista para pagamento em 2020, em consonância com os parâmetros legais e normativos vigentes ao tempo de sua expedição, em 1º de julho de 2010.

Os precatórios das propostas orçamentárias de 2012 e 2013 não foram parcelados, sendo pagos integralmente, sem incidência de juros. Situação igualmente prevista em relação aos precatórios expedidos em 01/07/2013 para julgamento em

AC 3764 MC / DF

2014.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias da União para os exercícios de 2002 a 2011, conforme a cronologia normativa alhures referenciada, determinam a incidência dos juros legais à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), para os precatórios submetidos ao regime do parcelamento, a partir da segunda parcela.

O procedimento uniforme adotado para a Justiça Federal, em consonância com as LDOs da União, é o seguinte:

a) o valor inscrito do precatório atualizado no TRF em 1º de julho (sem incidência de juros) é dividido em até 10 parcelas, observado o mínimo legal de cada parcela;

b) a primeira parcela é paga apenas com a atualização monetária;

c) as demais parcelas são pagas com a incidência de atualização monetária e juros legais, estes calculados somente a partir da segunda parcela com base:

i) no valor da parcela originária em 1º de julho, quando expedido o precatório;

ii) na taxa de 6% a.a., conforme art. 78 do ADCT e normas da LDO;

iii) no prazo decorrido entre termo inicial (o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela) e data do efetivo pagamento de cada uma das demais parcelas;

iv) na metodologia dos juros simples.”

Verifica-se, portanto, que a decisão da Ministra Nancy Andrighi toma por juros moratórios os juros legais previstos no art. 78 do ADCT, sendo certo que o Ministro Humberto Martins afirma categoricamente que na Justiça Federal não há pagamento de juros moratórios sobre os precatórios parcelados. O que há apenas é o pagamento de **juros legais** sobre as parcelas de requisitórios com quitação fracionada na forma da EC nº 30/2000.

A decisão da Corregedoria Nacional de Justiça reporta-se a precedente da Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal (RE-AgR

AC 3764 MC / DF

nº 456229, rel. Min. Celso de Mello, j. 28/05/2013), o qual, por seu turno, seguiu orientação fixada no julgamento pelo Plenário no RE-RG nº 590.751, julgado em dezembro de 2010, no qual ficou assentado “o art. 78 do ADC possui a mesma ***mens legis*** que o art. 33 deste Ato, razão pela qual, uma vez calculado o precatório pelo valor real do débito, acrescido de juros legais, não há mais falar em incidência destes nas parcelas anuais, iguais e sucessivas em que é fracionado, desde que adimplidas a tempo e corrigidas monetariamente”. Este acórdão do Plenário foi publicado em abril de 2011.

Vê-se, pois, que o STF afastou expressamente a possibilidade de incidência de juros legais sobre precatórios parcelados na forma da EC nº 30/2000, ressalvada a hipótese de inadimplência após o prazo constitucional. Ao que tudo indica, a expressão “juros legais” contida no art. 78 do ADCT foi interpretada pelo STF de modo a compreender apenas os juros incidentes até o trânsito em julgado da condenação imposta à Fazenda Pública, isto é, durante a fase de conhecimento do processo judicial. Superada esta etapa e iniciada a fase executiva com a expedição do precatório, não seriam devidos quaisquer juros, exceto na hipótese de descumprimento dos prazos de quitação. Daí não fazer sentido a incidência de juros legais sobre as parcelas originadas do fracionamento ou, como interpretado pela Corregedoria Nacional de Justiça, a incidência concomitante de juros nas fases cognitiva e executiva representaria anatocismo.

Sem embargo, esse posicionamento do STF se revelou contrário à sistemática de pagamentos de precatórios parcelados que vinha sendo realizada no âmbito federal por iniciativa da própria União há pelo menos 10 (dez) anos. Como esclarece o Ofício visado pelo Ministro Humberto Martins, a expressão “juros legais” contida no art. 78 do ADCT sempre foi interpretada como uma contrapartida ao credor da Fazenda Pública em virtude do parcelamento. Nesse sentido é que as parcelas dos precatórios federais fracionados sempre sofreram a incidência de juros legais de 6% (seis por cento) ao ano, a contar da segunda parcela.

Essa interpretação – é bom que se frise – não surgiu no Conselho da Justiça Federal. Pelo contrário, ela decorre de todas as Leis de Diretrizes

AC 3764 MC / DF

Orçamentárias para os exercícios de 2002 a 2011. Confira-se o teor das leis:

Lei nº 10.266/2001 – LDO de 2002

Art. 23 (...)

§4º - A inclusão de recursos na lei orçamentária de 2002, para o pagamento de precatórios, tendo em vista o disposto no art. 78 do ADCT, será realizada de acordo com os seguintes critérios:

(...)

IV - os juros legais, à taxa de seis por cento ao ano, serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da 2ª parcela.

Lei nº 10.524/2002 – LDO de 2003

Art. 24. A inclusão de dotações na lei orçamentária de 2003 para o pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

IV - os juros legais, à taxa de 6% (seis por cento) ao ano, serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da 2ª parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a 2ª parcela.

Lei nº 10.707/2003 – LDO de 2004

Art. 22. A inclusão de dotações na lei orçamentária de 2004 destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

IV - os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

AC 3764 MC / DF

Lei nº 10.934/2004 – LDO de 2005

Art. 24. A inclusão de dotações na lei orçamentária de 2005 destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

IV - os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

Lei nº 11.178/2005 – LDO de 2006

Art. 25. A inclusão de dotações na Lei Orçamentária de 2006 destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

VI - os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

Lei nº 11.439/2006 – LDO de 2007

Art. 26. A inclusão de dotações na Lei Orçamentária de 2007 destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

VI - os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

AC 3764 MC / DF

Lei nº 11.514/2007 – LDO de 2008

Art. 30. A inclusão de dotações na Lei Orçamentária de 2008 destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

VI - os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

Lei nº 11.768/2008 – LDO de 2009

Art. 27. A inclusão de dotações na Lei Orçamentária de 2009, destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

VI - os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

Lei nº 12.017/2009 – LDO de 2010

Art. 27. A inclusão de dotações na Lei Orçamentária de 2010, destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

VI – os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

AC 3764 MC / DF

Lei nº 12.309/2010 – LDO de 2011

Art. 27. A inclusão de dotações na Lei Orçamentária de 2011, destinadas ao pagamento de precatórios parcelados, tendo em vista o disposto no art. 78 do ADCT, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:

(...)

VI - os juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), serão acrescidos aos precatórios objeto de parcelamento, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

Nota-se que a própria União, entre os anos de 2002 e 2011, interpretando o comando do art. 78 do ADCT, instituiu o pagamento de juros legais, em regime de capitalização simples, sobre cada parcela devida, a partir da segunda.

Nos exercícios financeiros subsequentes, a legislação orçamentária deixou de conter previsão semelhante. Isso, porém, não tem que ver com a decisão do STF no RE nº 590.751, mas sim com a liminar nas ADIs nº 2.356 e 2.362 (de 25/11/2010, DJe de 18/05/2011), que declarou inconstitucional o parcelamento introduzido pela EC nº 30/2000. A partir daí, todos os novos precatórios expedidos pela Justiça Federal passaram a prever quitação integral em parcela única. Aqueles, porém, expedidos antes da invalidação da EC nº 30/2000 continuaram parcelados e regidos pela sistemática anterior, com incidência de juros legais sobre cada parcela.

Essa orientação foi proposta pela própria Advocacia-Geral da União no parecer nº 99/2011, que orientou a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de que os precatórios já extraídos parceladamente não estariam alcançados pela decisão do STF nas ADIs nº 2.356 e 2.362. Posteriormente, através do Ofício Circular nº 14 SOF/MP, ficou consolidado no âmbito federal que *“para precatórios com pagamento a partir dos exercícios de 2003 a 2011, foram mantidas as regras de parcelamento previstas no art. 78 do ADCT; e para os precatórios com pagamento a partir de 2012, foi previsto o pagamento integral no*

AC 3764 MC / DF

exercício de 2012 (...)”.

Em seguida, a Advocacia-Geral da União solicitou que o Conselho Nacional de Justiça esclarecesse ao CJF que, até o julgamento dos embargos de declaração nas ADIs nº 2.356 e 2.362, os precatórios federais parcelados continuariam regidos pelo art. 78 do ADCT, tal como vinha sendo feito até a decisão do STF nas aludidas ações diretas. Obviamente, esse regime anterior era aquele previsto nas leis de diretrizes orçamentárias propostas e ratificadas pela própria União, no que tem destaque a incidência dos juros legais de 6% (seis por cento) ao ano sobre cada parcela, a partir da segunda.

O pedido foi acolhido pelo então presidente do CNJ, Ministro Cezar Peluso, e incorporado à Resolução nº 168/2011 do Conselho da Justiça Federal, ato normativo que *“regulamenta, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, os procedimentos relativos à expedição de ofícios requisitórios, ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos, às compensações, ao saque e ao levantamento dos depósitos”*. Em seu art. 60, a Resolução dispõe o seguinte:

Art. 60. O parcelamento dos precatórios expedidos até o exercício de 2011 subsistirá até que o Supremo Tribunal Federal decida os embargos de declaração opostos pela União na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 2.356/DF, nos termos do Ofício n. 526/GP, encaminhado pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Cezar Peluso, ao Conselho da Justiça Federal.

Até a data de hoje, não foram julgados os embargos de declaração nas ADIs nº 2.356 e 2.362. Destarte, o pagamento parcelado de precatórios federais – com a incidência de juros legais de 6% (seis por cento) ao ano sobre cada parcela – durou de **janeiro de 2002 a outubro de 2014**, quando foi determinado o bloqueio dos valores.

Vê-se então que a Corregedoria Nacional de Justiça pretende aplicar retroativamente o entendimento fixado pelo STF no RE nº 590.751/SP, ignorando que há mais de uma década e por iniciativa da própria União

AC 3764 MC / DF

os precatórios federais parcelados na forma do art. 78 do ADCT sofrem incidência de juros legais de 6% (seis por cento) ao ano, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela.

Há nesta iniciativa da Corregedoria Nacional de Justiça nítida ameaça à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima, ainda que motivada pelo argumento de seguir posição do Supremo Tribunal Federal.

Como se sabe, a preservação da segurança jurídica consubstancia, ao lado da promoção da justiça, pilar fundamental dentro de um Estado Democrático de Direito (*rule of law* ou *Reichstaat*) (RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Coimbra: A. Amado, 1979, p. 415/418). Segundo magistério do professor Gomes Canotilho, “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente sua vida. Por isso, desde cedo se consideraram os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Ed. Almedina, 2000, p. 257).

Enquanto valor constitucional digno de tutela, a segurança jurídica deve ser harmonizada com as demais normas constitucionais, em especial com o princípio da legalidade. Em lapidar magistério acerca dessa relação sinérgica entre legalidade e segurança jurídica, Gustavo Binenbojm afirma o seguinte:

“(...) de ordinário, a segurança jurídica se confunde com a legalidade (ou por esta é realizada), uma vez que é com o conhecimento e o respeito às prescrições legais que os particulares tornam-se aptos a prever as consequências das suas condutas (e as demais pessoas) na vida de relação. (...). De fato, somente onde for possível aos cidadãos terem prévio conhecimento das normas de direito norteadoras da vida social é que poderão eles exercer plenamente a sua liberdade. Os princípios da segurança jurídica e da legalidade, em tais circunstâncias, aparecem como vetores de mesma direção e sentido, apontando para a mesma solução do caso concreto.

AC 3764 MC / DF

(...)

Nem sempre é assim, todavia. (...)

O ponto nodal da questão está na circunstância de que o cumprimento da lei administrativa é, via de regra, mediado pela Administração Pública. Dito de outra forma, é a Administração normalmente responsável pela aplicação (mais ou menos mecânica, mais ou menos construtiva, conforme a disciplina da lei) dos comandos legais. Como condição para o desempenho dos seus misteres, admite-se que os atos administrativos – como as leis – desfrutam de uma presunção de legitimidade, que despertam nos particulares, de ordinário, uma legítima confiança de que tenham sido editados em conformidade com o direito.

Pois bem. Tendo agido subjetivamente de boa-fé (boa-fé subjetiva), confiando legitimamente em uma situação digna de confiança gerada pelo Poder Público (*standard* de comportamento leal e confiável médio que se aproxima da boa-fé objetiva) e tendo orientado efetivamente a sua conduta em conformidade com essas premissas, não é justa, em maioria de casos, que essa confiança legítima do particular seja frustrada por uma mudança de posição do Estado – seja ela decorrente da invalidação de um ato administrativo ilegal ou da declaração da inconstitucionalidade de uma lei”.

(BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 181-183).

É o que ocorre na hipótese destes autos. Até o pronunciamento do STF em dezembro de 2010, a União e a Justiça Federal interpretaram o art. 78 do ADCT de modo a incluir juros legais sobre parcelas de precatórios federais parcelados pela EC nº 30/2000. Essa posição do Estado despertou legítimas expectativas nos cidadãos e até mesmo um procedimento padronizado de atuação administrativa. Daí que a aplicação, em outubro de 2014, pela Corregedoria Nacional de Justiça da decisão do STF de 2010 não pode ignorar a verdadeira revolução que representou esta decisão da

AC 3764 MC / DF

Suprema Corte no âmbito dos precatórios federais.

Destarte, a incidência da segurança jurídica milita em favor da manutenção da sistemática de juros legais que vigorou por mais de uma década, forte na expectativa de juridicidade que despertam *ab initio* em todos os jurisdicionados credores da Fazenda Pública federal. Tenho como evidente a fumaça do bom direito no pleito articulado pelo Conselho Federal da OAB.

Também é evidente o perigo da demora. A paralisação no cumprimento de obrigações constitucionais – como o são as dívidas judiciais da União – enseja consequências graves sobre o direito dos credores do Poder Público, sobretudo porque se trata de precatórios já sujeitos ao regime de parcelamento.

Destaco, ademais, que tal questão jurídica não se refere a um bloqueio específico e individualizado no pagamento de requisitórios, tendo sido interrompida a quitação de todos os precatórios da União sujeitos a parcelamento, o que evidencia o alto grau de generalidade da matéria, apta a gerar um pronunciamento da Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Destarte, defiro o primeiro pedido cautelar para cassar a decisão da Corregedora Nacional de Justiça e determinar que a União, por intermédio dos Tribunais Regionais Federais e do Conselho da Justiça Federal, dê imediata continuidade ao pagamento dos precatórios parcelados pela União na forma da EC nº 30/2000, segundo os critérios legais que vinham sendo observados antes da decisão emanada da Corregedoria Nacional de Justiça, em particular *(i)* com a incidência dos juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela e *(ii)* com a aplicação do índice IPCA-E às parcelas dos precatórios incluídos originariamente nas leis orçamentárias de 2005 a 2010, conforme disposto nas leis de diretrizes orçamentárias de 2014 (Lei nº 12.919/2013) e de 2015 (Lei nº 13.080/2015).

Segunda questão:

AC 3764 MC / DF

Índice de atualização monetária dos precatórios federais

A segunda questão jurídica debatida na presente ação cautelar é permeada de sutilezas. Uma delas advém do fato de que há decisões monocráticas de diferentes Ministros desta Corte, inclusive de minha lavra, no sentido de que, enquanto pendente a modulação de efeitos do julgamento das ADIs nº 4.357 e 4.425, todos os entes federativos, inclusive a União, deverão observar os estritos termos da EC nº 62/09, o que abarca, por óbvio, a correção monetária de precatórios e RPVs pela TR.

Não obstante isso, a presente ação cautelar incidental suscita reflexões importantes sobre o acerto e os potenciais efeitos desse entendimento. Dada a urgência das medidas necessárias e a dificuldade de submeter a questão ao colegiado, aprecio o pleito monocraticamente.

Para a exata compreensão da controvérsia, passo a um breve exame da cronologia dos fatos nela envolvidos.

Em 9 de dezembro de 2009, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 62/2009, que fixou nova sistemática para o pagamento de precatórios e RPVs pela Fazenda Pública de todos os entes federativos. O propósito fundamental da Emenda foi o de enfrentar o crônico problema dos Estados, Municípios e do Distrito Federal na quitação de sua dívida judicial. Para tanto, criou um regime especial de pagamentos incluído no art. 97 do ADCT. Sem embargo, a EC nº 62/09 também alterou disposições do corpo permanente da Constituição, inserindo, por exemplo, o atual §12 do art. 100, que prevê a TR como índice de correção de precatórios e RPVs devidos pela Fazenda Pública.

Em resposta a essa nova sistemática constitucional, a LDO da União referente ao exercício financeiro de 2013 (Lei nº 12.708/2012), definiu a seguinte regra de transição para fins de atualização dos valores inscritos em requisitórios:

Art. 27. A atualização monetária dos precatórios, determinada no § 12 do art. 100 da Constituição, inclusive em relação às causas trabalhistas, previdenciárias e de acidente do trabalho, observará, no exercício de 2013:

AC 3764 MC / DF

I - para as requisições expedidas até 1º de julho de 2009, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E do IBGE; e

II - para as requisições expedidas a partir de 2 de julho de 2009, a remuneração básica das cadernetas de poupança.

Em **14 de março de 2013**, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs nº 4.357 e 4.425, declarou inconstitucional, dentre outras disposições da EC nº 62/09, a que fixou a atualização de precatórios e RPVs pela TR, ante sua manifesta inidoneidade para servir como índice de inflação. Eis o trecho do acórdão em que a matéria foi enfrentada:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. (...) IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. (...)

(...)

5. O direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, na medida em que este referencial é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. É que a inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (*ex ante*), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período).

(...) “

(ADI 4357, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/

AC 3764 MC / DF

Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 25-09-2014 PUBLIC 26-09-2014)

Em **11 de abril de 2013**, após ter sido informado pelo Conselho Federal da OAB sobre a paralisação do pagamento de precatórios por alguns Estados e Municípios, determinei que os Tribunais de Justiça do país fossem notificados para que continuassem a efetuar o pagamento de precatórios na forma da EC nº 62/09. Eis o teor da decisão:

“Trata-se de petição acostada aos autos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na qual se noticia a paralisação do pagamento de precatórios por alguns Tribunais de Justiça do País, determinada após o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e 4.425, realizado em 14/03/2013, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Segundo narra a peça, os recursos estão disponíveis, mas a Presidência de alguns Tribunais entendeu por paralisar os pagamentos/levantamentos de valores enquanto não modulados os efeitos da r. decisão. Requer-se, em seguida, seja determinada a continuidade dos pagamentos até que o e. Plenário module os efeitos da v. decisão, com a consequente expedição de ofícios a todos os Tribunais de Justiça. Pede-se ainda sejam os entes devedores instados ao repasse e ao depósito dos recursos junto aos Tribunais locais, sob pena de incidência do regime sancionatório.

É o relato suficiente. Decido.

A decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/09, assentando a invalidade de regras jurídicas que agravem a situação jurídica do credor do Poder Público além dos limites constitucionalmente aceitáveis. Sem embargo, até que a Suprema Corte se pronuncie sobre o preciso alcance da sua decisão, não se justifica que os Tribunais Locais retrocedam na proteção dos direitos já reconhecidos em juízo. Carece de fundamento, por isso, a paralisação de pagamentos

AC 3764 MC / DF

noticiada no requerimento em apreço. Destarte, determino, ad cautelam, que os Tribunais de Justiça de todos os Estados e do Distrito Federal deem imediata continuidade aos pagamentos de precatórios, na forma como já vinham realizando até a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 14/03/2013, segundo a sistemática vigente à época, respeitando-se a vinculação de receitas para fins de quitação da dívida pública, sob pena de sequestro. Expeça-se ofício aos Presidentes de todos os Tribunais de Justiça do País.

Publique-se.

Brasília, 11 de abril de 2013.

Ministro Luiz Fux Relator “

(ADI 4357, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) LUIZ FUX, julgado em 11/04/2013, publicado em DJe-069 DIVULG 15/04/2013 PUBLIC 16/04/2013)

A decisão *supra* foi referendada pelo Plenário do STF em **24 de outubro de 2013**. Sobressai dos seus fundamentos e termos, que a causa jurídica que lhe ensejou foi a paralisação do pagamento de precatórios por Estados e Municípios submetidos ao regime especial criado pela EC nº 62/09. **Em nenhum momento a decisão alude à União ou faz referência aos Tribunais Regionais Federais**. E a razão para isso é simples: a União não apresenta o crônico problema dos Estados e Municípios, tanto que sequer se sujeitou ao regime especial de pagamentos. É inequívoco, portanto, que a decisão monocrática de 11/04/2013, referendada em 24/10/2013, não abrange a União.

É bem verdade que, após este pronunciamento do Plenário, houve decisões dos Ministros desta Corte aplicando a TR como critério de atualização dos débitos da Fazenda Pública *federal* até a modulação dos efeitos do julgamento da ADI nº 4.357. Não obstante isso, deve-se reconhecer que essas decisões vêm sendo tomadas em desacordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias proposta e aprovada pelo governo federal. Bem por isso o entendimento merece reflexão mais profunda, sobretudo diante dos acontecimentos posteriores.

Reconhecendo que a União não estaria abrangida pela decisão do

AC 3764 MC / DF

Plenário, a própria Presidência da República, em **16 de abril de 2013** (data posterior à decisão monocrática acima citada), enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2/2013-CN, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias da União para exercício financeiro de 2014. Em seu artigo 27, o projeto - reitere-se: de autoria do Chefe do Executivo federal - fixou o IPCA-E (e não a TR) como índice de atualização dos precatórios e RPVs devidos pelo ente federativo e suas entidades. Eis o teor do texto:

Art. 27. A atualização monetária dos precatórios, determinada no §12 do art. 100 da Constituição Federal, inclusive em relação às causas trabalhistas, previdenciárias e de acidente do trabalho, observará, no exercício de 2014, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E do IBGE.

O dispositivo foi mantido na versão final do projeto aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado sem qualquer reserva (neste aspecto) pela Presidência da República em **24 de dezembro de 2013** (data posterior ao referendo pelo Plenário do STF da decisão monocrática de minha lavra), transformando-se no art. 27 da Lei nº 12.919/2013 (LDO de 2014).

É evidente, portanto, que a União, por intermédio da Presidência da República, afirmou e reiterou seu compromisso de corrigir seus débitos judiciais (inscritos em precatórios ou RPVs) pelo IPCA-E (e não pela TR), mesmo ciente das decisões tomadas pelo STF quanto a Estados, Municípios e Distrito Federal.

Reafirmando este propósito, a União encaminhou ao Congresso Nacional, em **16 de abril de 2014**, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2015 (PLN nº 3/2014-CN). No projeto subscrito pela Presidência da República, consta dispositivo de idêntico conteúdo:

Art. 27. A atualização monetária dos precatórios, determinada no § 12 do art. 100 da Constituição Federal, bem como das requisições de pequeno valor expedidas no ano de 2015, inclusive em relação às causas trabalhistas,

AC 3764 MC / DF

previdenciárias e de acidente do trabalho, observará, no exercício de 2015, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E do IBGE, da data do cálculo exequendo até o seu efetivo depósito.

O dispositivo foi mantido pelo Congresso no texto final do projeto aprovado na sessão do dia **17 de dezembro de 2014**. Na sequência, em **2 de janeiro de 2015**, a Presidência da República sancionou a Lei nº 13.080 (LDO - 2015), mais uma vez sem qualquer oposição ao aludido art. 27 (apesar das mais de duas dezenas de vetos ao projeto aprovado no Congresso Nacional).

Diante desse cenário, entendo que não há qualquer fundamento jurídico-constitucional minimamente consistente para chancelar a tese de que a União e suas entidades deverão atualizar seus precatórios e RPVs com base na TR, e não com base no IPCA-E, conforme determinam as LDOs de 2014 e de 2015. De modo objetivo, sumário meus fundamentos nas seguintes premissas:

1- A decisão declaratória de inconstitucionalidade apresenta, como regra geral, efeitos *ex tunc*, sendo, portanto, inequívoco que, na ausência de expressa menção em contrário, a norma declarada inconstitucional é privada de eficácia desde o seu nascedouro e, *a fortiori*, desde o julgamento pelo Tribunal;

2- Na espécie, o art. 100, §12, da CRFB, incluído pela EC nº 62/2009, foi declarado inconstitucional pelo STF na parte em que fixou a TR como índice de correção monetária dos precatórios e RPVs devidos pela Fazenda Pública;

3- Inexiste qualquer pronunciamento explícito do Supremo Tribunal Federal que determine a manutenção da eficácia do art. 100, §12, da CRFB à União e às suas entidades, sendo certo que a decisão monocrática de 11/04/2013, referendada em 24/10/2013, não abrange a União seja pelos seus fundamentos (vinculados à paralisação do pagamento de precatórios

AC 3764 MC / DF

por Estados e Municípios sujeitos ao regime especial criado pela EC nº 62/2009), seja pelos seus termos expressos (que somente aludem aos Tribunais de Justiça, sem mencionar os Tribunais Regionais Federais);

4- Existe expressa e inequívoca manifestação da União, por intermédio da Presidência da República, quanto ao seu propósito e à viabilidade orçamentária da aplicação do IPCA-E para fins de atualização dos débitos judiciais da Fazenda Pública federal, conforme dispõem as LDOs de 2014 (art. 27) e de 2015 (art. 27). Trata-se de índice de atualização oficial, escolhido pela própria União e chancelado pelo Congresso Nacional. Nesse cenário, aplicar a TR aos requisitórios da União configuraria evidente retrocesso patrocinado pelo Poder Judiciário, uma vez que restabeleceria índice inidôneo a capturar a inflação e em flagrante contrariedade à vontade da União e do Poder Legislativo federal;

5- Não há fundamento jurídico-material que justifique a aplicação da TR como índice de correção monetária dos precatórios/RPVs devidos pela Fazenda Pública federal, uma vez a União e suas entidades estão atualmente em dia com suas obrigações. Aplicar um índice de correção já declarado inconstitucional pelo STF terá o único condão de criar um passivo de precatórios e RPVs que hoje não existe na esfera federal. Afinal, a diferença entre o IPCA-E e a TR será, em algum momento futuro, cobrada pelos credores da União e suas entidades, alimentando o ciclo de litigância judicial e todos os seus desdobramentos perniciosos para a sociedade brasileira e suas instituições.

6- A sujeição da União ao entendimento esposado na decisão monocrática de 11/04/2013 e referendada em 24/10/2013 representa nítida manobra de *fraude à lei*, uma vez que permitiria à União atualizar seus débitos com índice manifestamente inferior à inflação (e já repudiado pelo STF), apostando que, em eventual modulação de efeitos pela Corte, o período em que vigorou a TR seria validado, o que consubstancia evidente uso especulativo do Poder Judiciário em tudo incompatível com

AC 3764 MC / DF

o interesse público primário confiado ao Poder Público.

Descabe invocar a isonomia federativa como fundamento para estender à União a ultratividade da TR em detrimento do IPCA-E fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. E isso por *duas* razões fundamentais.

A *primeira* diz respeito ao fato de atualmente a União não se encontrar em situação análoga à dos Estados, dos Municípios e à do Distrito Federal. Diferentemente destes entes, a União tem mantido o pagamento de seus precatórios e RPVs em dia e não apresenta a crônica inadimplência que justificou a criação de um regime especial de pagamentos. Logo, havendo diferença entre a situação da União e dos demais entes, justifica-se um tratamento jurídico parcialmente distinto, forte na máxima de que igualdade não é outra coisa senão tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida da sua desigualdade. Em particular, o tratamento supostamente desigual conferido à União apresenta, sob o ângulo formal, respaldo legislativo do Congresso Nacional e da própria Presidência da República, bem como, sob o ângulo material, é mais eficaz para a proteção dos direitos fundamentais em jogo (notadamente a preservação do direito de propriedade do credor da Fazenda Pública federal).

A *segunda* razão tem que ver com a pretensão de igualdade em situações ilícitas. O professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) Valter Shuenquener, em tese de doutorado escrita sob orientação do Min. Luís Roberto Barroso e versando a temática da proteção da confiança, discorre sobre o tópico a partir de lições do direito alemão. Embora voltado prioritariamente para pretensões deduzidas pelo particular em face do Estado, acredito que a mesma racionalidade se aplique a argumentos de igualdade aplicáveis nas relações federativas.

Nesse sentido, esclarece Valter Shuenquener que *“o particular não pode, com amparo exclusivo no princípio da igualdade, exigir do Estado que volte a praticar, em seu favor, uma ilegalidade que já beneficiou um terceiro”*. Sobre

AC 3764 MC / DF

esse assunto, merece destaque, inclusive, um precedente da jurisprudência alemã de 1969 que versava sobre a liberação do serviço militar obrigatório. Na decisão, o Superior Tribunal Administrativo Federal alemão deixou bem claro quais seriam os limites do princípio da igualdade:

“a fronteira do princípio da igualdade está situada na igualdade de tratamento dentro do que é lícito e não compreende um direito do cidadão ou um dever da Administração de, respectivamente, exigir ou garantir um tratamento igualitário na ilicitude”.

(BVerwGE 34, 278. No original: “(...) *die Grenze des Gleichheitssatzes, der auf die Gleichbehandlung im Recht ausgerichtet ist und weder den Anspruch des Bürgers noch die Befugnis der Verwaltung beinhaltet, eine rechtswidrige Gleichbehandlung zu fordern*”. BVerwGE 34, 278, 283).

Na espécie, o argumento de isonomia não poderia justificar a extensão de uma norma juridicamente viciada (a que fixa a TR como índice de correção) para reger situação de quem tem condições materiais e legais (além de **vontade política!**) de evitar a inconstitucionalidade, como é o caso da União segundo as LDOs de 2014 e 2015 já mencionadas.

Some-se a isso o fato de que, justamente em razão destas leis, não se pode sequer cogitar de expectativa legítima da União em receber o mesmo tratamento dispensado aos Estados e Municípios. A União, por lei de iniciativa da Presidência da República e posterior às decisões do STF sobre o tema, definiu, dentre os índices oficiais de correção monetária, qual seria aplicável aos seus requisitórios. Essa circunstância afasta qualquer base objetiva de confiança que pudesse ser invocada como fundamento para a ultratividade da TR prevista no art. 100, §12, da CRFB. A rigor, qualquer postulação da União neste sentido configura nítido comportamento contraditório, o que não se admite como corolário da segurança jurídica e da boa-fé objetiva.

AC 3764 MC / DF

Ex positis, concedo a medida liminar pleiteada para:

1- cassar a decisão da Corregedora Nacional de Justiça e determinar que a União, por intermédio dos Tribunais Regionais Federais e do Conselho da Justiça Federal, dê **imediata continuidade** ao pagamento dos precatórios parcelados pela União na forma da EC nº 30/2000, segundo os **critérios legais** que vinham sendo observados antes da decisão emanada da Corregedoria Nacional de Justiça, em particular *(i)* com a incidência dos **juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano)**, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela e *(ii)* com a aplicação do **índice IPCA-E** às parcelas dos precatórios incluídos originariamente nas leis orçamentárias de 2005 a 2010, conforme disposto nas leis de diretrizes orçamentárias de 2014 (Lei nº 12.919/2013) e de 2015 (Lei nº 13.080/2015);

2- determinar à União a aplicação da LDO de 2014 (Lei nº 12.919/2013, art. 27) e da LDO de 2015 (Lei nº 13.080/2015, art. 27), aos precatórios e RPVs federais pendentes de pagamento nos respectivos exercícios financeiros;

3- determinar expedição de ofício à Corregedoria Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, e aos Tribunais Regionais Federais a fim de que observem, no cálculo dos **precatórios/RPVs federais a serem pagos a partir da data da presente decisão**, independentemente da data de sua expedição e da natureza do crédito nele contido (alimentar ou não): *(i)* **a correção monetária pelo IPCA-E**, conforme disposto nas leis de diretrizes orçamentárias dos respectivos exercícios financeiros, inclusive quanto aos precatórios parcelados; e *(ii)* especificamente quanto aos precatórios parcelados, a incidência dos **juros legais, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano)**, a partir da segunda parcela, tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano em que é devida a segunda parcela. Não se enquadram nesta medida os precatórios e RPVs estaduais, municipais

AC 3764 MC / DF

e distritais, ainda que oriundos da Justiça Federal.

Cite-se a União e dê-se ciência à Corregedoria Nacional de Justiça e ao Conselho da Justiça Federal.

Após dê-se vista à Procuradoria-Geral da República.

Solicito ainda que seja transmitida cópia da presente decisão a cada um dos Ministros integrantes do Supremo Tribunal Federal.

Publique-se.

Brasília, 24 de março de 2015.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente