

PRECATÓRIO: NOVAS CONTROVÉRSIAS DE UM VELHO PROBLEMA

Alexandre de Azevedo Silva⁽¹⁾

O Direito é expressão das lutas sociais e, como tal, está em permanente estado de construção.

Viver é transformar-se, pois tudo quanto não se renova, morre.

Essa capacidade excepcional de transformação possibilita extrair novas dimensões de velhas realidades.

O presente estudo é uma tentativa ousada de suscitar algumas reflexões sobre um tema vetusto e que, para muitos, encontra-se esgotado: o precatório judicial.

Trata-se de tema nebuloso, com muitas zonas de sombra e poucos pontos de luminosidade.

Serve de alento e estímulo a esse desafio, porém, a instigante profecia do sábio guru do Meyer, Millôr Fernandes: “*Novo mesmo só coisa muito antiga*”⁽²⁾.

I – Da Redução do Percentual de Juros de Mora nos Débitos da Fazenda Pública – Medida Provisória nº 2180-35, de 24/08/01 – Aspectos Controvertidos

No âmbito da Justiça do Trabalho, o instituto dos juros moratórios, de longa data, é disciplinado pela Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, cujo art. 39, § 1º, estabelece, *verbis*:

“§ 1º. Aos débitos trabalhistas constantes de condenação pela Justiça do Trabalho ou decorrentes dos acordos feitos em reclamatória trabalhista, quando não cumpridos nas condições homologadas ou constantes do termo de conciliação, serão acrescidos, nos juros de mora previstos no caput, juros de um por cento ao mês, contados

¹ Juiz do Trabalho Substituto e Diretor da Escola da Magistratura do Trabalho da Décima Região

² in “Millôr definitivo: a bíblia do caos”. Porto Alegre, L&PM, 1994. 2ª ed., p. 331. “**JUROS DE MORA APLICAÇÃO DO PERCENTUAL DE 1% AO MÊS.** Dispondo especificamente sobre a correção dos débitos trabalhistas, o art. 39 da Lei nº 8.177/91, mais favorável ao trabalhador (princípio da aplicação da norma mais favorável), afasta a Lei nº 9.494/97 que, dentre outras matérias, disciplina a incidência de juros nas condenações impostas à Fazenda Pública.” (TRT 5ª Região, 2ª Turma, AP nº 01090 1987 004 05 00 4, Rel. Juíza Débora Machado, julg. em 12.02.2004).

do ajuizamento da reclamatória e aplicados pro rata die, ainda que não explicitados na sentença ou no termo de conciliação."

Com o advento da Medida Provisória nº 2180-35, de 24 de agosto de 2001, restou inserido o art. 1º-F na Lei nº 9.494/97, com a seguinte redação:

"Art. 1º F. Os juros de mora, nas condenações impostas à Fazenda Pública para pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos, não poderão ultrapassar o percentual de seis por cento ao ano."

Essa nova disciplina legal gerou intensa polêmica no âmbito do Judiciário Trabalhista, surgindo do acalorado debate três grandes frentes de discussão.

A primeira controvérsia, alimentada por expressiva corrente jurisprudencial formada no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho, diz respeito à aplicabilidade ou não desse novo art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, ao processo de execução trabalhista.

Na ótica de alguns julgados regionais, a Justiça do Trabalho dispõe de normatização própria acerca dos juros de mora, qual seja, o supracitado artigo 39 da Lei nº 8.177/91, não sendo aplicável a esse ramo judiciário especializado a regra geral do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 ⁽³⁾.

A corrente jurisprudencial supra se alicerça no argumento central de que, em face do critério da especialidade, a lei especial não pode ser revogada pela lei geral (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*).

Em que pese lastreada em fundado argumento jurídico, e não obstante os nebulosos propósitos processuais que nortearam a edição da MP

³Nesse sentido, dentre outros, merecem ser destacados os seguintes precedentes: "EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA REDUÇÃO DOS JUROS DE MORA COM BASE NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.180 35 EXISTÊNCIA DE NORMATIZAÇÃO PRÓPRIA NA JUSTIÇA DO TRABALHO IMPOSSIBILIDADE. A Medida Provisória nº 2.180 35 introduziu dispositivos na Lei nº 9.494/97 (artigos 1ºA a 1ºF), proibindo a imputação de juros superiores a 6% ao ano nas condenações impostas à Fazenda Pública, para pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos. A referida legislação, no entanto, não se aplica à Justiça do Trabalho, que possui normatização própria acerca dos juros de mora, qual seja, artigo 39, da Lei nº 8.177/91, cujo § 1º prevê juros de 1% ao mês, contados do ajuizamento da reclamatória e aplicados pro rata die, ainda que não explicitados na sentença ou no termo de conciliação." (TRT 3ª Região, 1ª Turma, AP nº 02005 1989 009 03 00 0, Rel. Juiz Maurício José Godinho Delgado, in DJ 05.03.2004). "[...] TAXA DE JUROS. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.180 35. INAPLICABILIDADE. As disposições da Medida Provisória nº 2.180 35, que estabelecem juros de mora equivalentes a 6% ao ano nas condenações impostas à Fazenda Pública, são inaplicáveis ao processo trabalhista, face à existência de regramento próprio relativo à incidência de juros sobre os débitos trabalhistas decorrentes de condenação judicial. Provimento negado." (TRT 4ª Região, 8ª Turma, AP nº 00290 1998 821 04 00 9, Rel. Juíza Maria Helena Mallmann, in DJ 13.04.2004).

nº 2180-35/2001, o certo é que tal corrente de entendimento não tem logrado maior aceitação no âmbito da mais alta Corte Trabalhista do país ⁽⁴⁾.

De efeito, o col. TST se vale exatamente do mesmo e idêntico argumento da especialidade para justificar o porquê de, na execução contra a Fazenda Pública, o critério de cômputo dos juros de mora obedecer à regra específica da Lei nº 9.494/97 e não à da Lei nº 8.177/91.

A segunda controvérsia, alicerçada no aspecto da inconstitucionalidade do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, também conta com considerável prestígio no âmbito de alguns Tribunais Regionais do Trabalho.

O argumento nuclear que fundamenta essa corrente de entendimento consiste no aspecto de que a Lei nº 9.494/97, ao reduzir o percentual dos juros de mora apenas nas condenações impostas à Fazenda Pública para pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos, viola o princípio da isonomia, criando um inconcebível tratamento diferenciado aos empregados públicos, sem respaldo nos parâmetros da proporcionalidade e da razoabilidade igualmente consagrados constitucionalmente ⁽⁵⁾. Há quem

⁴ O Pleno do col. TST tem sistematicamente acatado a aplicação dos juros de 0,5% previstos na Lei nº 9.494/97 para a execução do crédito trabalhista devido pela Fazenda Pública, afastando a disciplina da Lei nº 8.177/91, justamente ao argumento de que a regra especial da execução contra a Fazenda Pública há de prevalecer na espécie (vide, por exemplo, RXOFROAG-4573/2002-921-21-40.7, Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho, DJ de 20/06/2003 e RXOFROAG-11384/2002-900-09-00, Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho, DJ de 06/02/2004). A tese continua atual no âmbito da colenda Corte, como se infere de recente entendimento de uma de suas turmas: "JUROS DE MORA. CRÉDITO TRABALHISTA. FAZENDA PÚBLICA. LEI 9.494/97. ART. 1º-F (MP Nº 2.180/35). 1. O Pleno do Tribunal Superior do Trabalho firmou entendimento no sentido de que, após a publicação da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, que acrescentou o art. 1º-F à Lei nº 9.494/97, os juros de mora a serem aplicados nas condenações impostas à Fazenda Pública são de 0,5% ao mês, e não de 1% ao mês. Prevalência da regra específica que disciplina a incidência de juros de mora contra a Fazenda Pública, em percentual menor que o previsto pela Lei nº 8.177/91 (art. 39). 2. Recurso de revista conhecido por violação no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal e provido." (TST, 1ª Turma, RR nº 106881/2003-900-04-00, Rel. Min. João Oreste Dalazen, in DJ 25/02/2005) [...]

⁵ Diversas decisões de Tribunais Regionais do Trabalho têm sustentado a inconstitucionalidade do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97: "Verbetes nº 09/2004 do TRT da 10ª Região: JUROS DE MORA. EMPREGADOS E SERVIDORES PÚBLICOS. LEI Nº 9.494, ART. 1º - F. É inconstitucional a Lei nº 9.494/97, art. 1º - F, inserido pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24/08/2001, que fixa os juros de mora, nas condenações em verbas devidas aos servidores e empregados públicos, em seis por cento ao ano." (Publicado no DJ-3 em 12.04.2004) "ARTIGO 1º, F, DA LEI Nº 9.494/97 - INCONSTITUCIONALIDADE A subordinação da atuação estatal à supremacia de sua Constituição é característica fundamental do Estado de Direito. Hipótese em que obrigatória a observância dos princípios da legalidade e da reserva legal - pilares do ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, a determinação constitucional de que algumas matérias só possam ser reguladas mediante o cumprimento de certas condições, dentre as quais a relativa à sua natureza, importa dizer que aquela reservada à lei complementar não poderá ser regulada por lei ordinária. Nessa linha de raciocínio, transparece a conclusão de que a lei inserida por medida provisória, que regule matéria reservada à lei complementar, será flagrantemente inconstitucional, em afronta ao princípio da reserva legal. Evidente, pois, a inconstitucionalidade do art. 1º - F da Lei nº 9.494/97, inserido pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24/08/2001, na medida em que a Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001, impossibilitou as medidas provisórias de disporem sobre matéria reservada à lei complementar, conforme inserto no art. 62, § 1º, III, da CF/88. Demais disso, além da conformidade com o princípio da legalidade e da reserva legal, não deve a lei incorrer em tratamentos discriminatórios a idênticas situações, sob pena de ofensa ao princípio da igualdade jurisdicional, que impõe limitações tanto ao juiz quanto ao legislador, não podendo este criar leis que dêem tratamento diferenciado a situações congêneres, tampouco o mesmo tratamento às desiguais. No âmbito deste princípio, faz-se mister ressaltar que a Fazenda Pública pode até ser detentora de prerrogativas, como é exemplo o prazo em quádruplo para contestar, em dobro para recorrer, entre outros. Todavia, não se pode confundir prerrogativas

entenda, porém, que a tese supra de inconstitucionalidade não tem qualquer sustentação jurídica, transgredindo a lógica do ordenamento que assegura a presunção de constitucionalidade de toda e qualquer medida provisória, que tem força de lei ordinária.

Destacam, ainda, os defensores da constitucionalidade do art. 1º-F da Lei nº 9.94/97, que há plena razoabilidade em se instituir tal percentual menor de juros de mora para os débitos da Fazenda Pública, porquanto o procedimento de satisfação de sua dívida mediante precatório é burocrático e demorado, impossibilitando o ente devedor de solvê-la em tempo exíguo. Afirmam, ainda, que o servidor público não está sujeito ao mesmo tratamento legal dispensado ao empregado de empresa privada, podendo sua atividade ser regulamentada de forma diferente, como efetivamente acontece, sem qualquer vilipêndio ao princípio constitucional da isonomia.

Pessoalmente – e aqui hei de dar o meu testemunho, do jeito que posso e com as limitações que cultivo – entendo como irreparável a tese jurídica da inconstitucionalidade.

Não me convence nem me impressiona o argumento de que o prazo demorado do precatório justifica a redução do percentual de juros moratórios para a Fazenda Pública, porquanto mesmo na hipótese de dívida de baixa expressão econômica, quando a satisfação observará o procedimento célere da requisição de pequeno valor, a Lei nº 9.494/97 tem igual campo de incidência. Não é, pois, o fator temporal digno de relevância para efeito de aferição da razoabilidade da medida.

Fica sem resposta satisfatória, outrossim, a flagrante violação ao princípio da isonomia consagrado no *caput* do art. 5º da Carta Suprema, máxime quando se constata que a redução do percentual de juros tem como destinatária única a dívida de natureza alimentar (“...condenações impostas

com privilégios. Estes possuem conotação pejorativa. Aquelas são inerentes ao princípio da autoridade pública, segundo o qual o Estado detém poderes especiais em relação aos particulares, justificáveis pela preponderância do interesse público sobre os individuais, desde que não se viole outros princípios constitucionais.” (TRT 10ª Região, Plenário, A.INC nº 00533-1990-007-10-87-5, Rel. Juiz Pedro Luís Vicentin Foltran, in DJ 23/01/2004) “JUROS DE MORA À RAZÃO DE 0,5% FAZENDA PÚBLICA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2180 35/2001. O art. 4º da Medida Provisória nº 2180 35/2001, ao instituir privilégio para a Fazenda Pública, afronta o princípio da igualdade insculpido no art. 5º, caput, da Carta Magna, na medida em que não se verifica situação de desigualdade a permitir o tratamento jurídico diferenciado entre as partes.” (TRT 20ª Região, Pleno, AP nº 41/2002 (677/2003), Rel. Juiz Carlos de Menezes Faro Filho, in DJ 07.05.2003). AGRADO DE PETIÇÃO DO EXECUTADO. FAZENDA PÚBLICA. JUROS DE MORA. Mostram-se antagônicos o dispositivo da medida provisória e a regra constitucional que assegura isonomia diante de pessoas em situações idênticas. A supremacia da norma constitucional conduz à não aplicação da norma editada na medida provisória, pelo elemento discriminatório que esta contém, depreciando o valor dos créditos do empregado público em comparação ao do empregado comum, quando estão ambos submetidos à mesma legislação trabalhista e não há justificativa válida para a diferença de tratamento. Agravo de petição a que se nega provimento.” (TRT 4ª Região, 3ª Turma, AP nº 00091 2000 841 04 00 0, Rel. Juíza Eurídice Josefina Bazo Torres, in DJ 10/02/2004).

à Fazenda Pública para pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos...”), justamente aquela que desfruta de status constitucional privilegiado, gozando de preferência para satisfação, à luz do quanto disposto no art. 100 da Carta da República.

Ora, subverte toda a lógica da Constituição e fere o princípio fundamental do valor social do trabalho nela consagrado (art. 1º, IV) se permitir que o percentual de juros seja reduzido apenas para a dívida da Fazenda Pública relativa a verbas remuneratórias devidas em função do trabalho prestado pelos servidores e empregados públicos, apenando o credor que luta pela sua subsistência em detrimento daquele outro que detém um crédito de natureza não alimentar.

A discriminação se faz mais nítida e odiosa quando se constata que os juros de mora cobrados pela Fazenda Pública em desfavor do cidadão comum são em patamares superiores a 6% ao ano, constituindo-se em privilégio inaceitável que a recíproca não seja verdadeira ⁽⁶⁾.

Aliás, cabe enfatizar que quando se trata de restituição de tributo indevido, a Fazenda Pública arca com juros de mora de 1% ao mês ⁽⁷⁾, justamente em razão da necessidade de tratamento isonômico imposto pelo Código Tributário Nacional, não tendo sentido que se beneficie de taxa de juros reduzida apenas quando a condenação é de verba alimentar e imposta pelo Judiciário em favor de seus servidores.

⁶ Certamente se constituirá em um paradoxo inaceitável que a Justiça do Trabalho tolere o pagamento, por parte da Fazenda Pública, de juros de 0,5% ao mês em relação ao crédito trabalhista, a partir de agosto/2001, aplicando a MP nº 2180-35/2001, e, para o mesmo período, quando se trate de executivo fiscal decorrente das ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (art. 114, VII, da CF/88, com a redação da EC nº 45/2004) ou cobrança de contribuições previdenciárias devidas ao INSS, o percentual de juros por ela cobrado seja em patamar bem superior. “Conquanto não seja possível a aplicação da Taxa SELIC a partir do recolhimento indevido, não se pode afastar a incidência de juros de mora na repetição de indébito ou na compensação, ainda que o lançamento do tributo questionado se dê por homologação. O Codex Tributário, ao disciplinar, em seu art. 167, a restituição de tributos, determinou a incidência de juros moratórios, na mesma intensidade que aqueles aplicados nos casos de mora do contribuinte e previstos no § 1º do art. 161, ou seja, no percentual de 1% ao mês. Se basta a declaração do contribuinte para o nascimento do débito perante o Poder Público, com a consequente aplicação das penalidades por eventual atraso no pagamento, quando o tributo é pago regularmente pelo contribuinte, mas indevidamente cobrado pelo Fisco, naturalmente deve incidir a mesma punição, diante da regra de isonomia.”

⁷ Não é demais sublinhar que para as obrigações não alimentares, a Fazenda Pública paga juros de 1% ao mês, sem poder invocar o privilégio do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 em seu benefício. Nesse particular, merece transcrição trecho elucidativo de acórdão prolatado pela 2ª Turma do STJ, nos autos do Resp nº 636665-PB, Rel. Min. Franciulli Netto, in DJ 14/02/2005, p. 178:

Urge alertar que tal princípio de equilíbrio financeiro é confirmado cotidianamente em diversas outras situações concretas ⁽⁸⁾, o que compromete de forma insuperável a razoabilidade da restrição infligida apenas para as “... *condenações impostas à Fazenda Pública para pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos...*”.

Reforçando a mais não poder essa clara violação ao princípio da isonomia, basta verificar que, no âmbito da Justiça do Trabalho, quando a Fazenda Pública responde subsidiariamente pela satisfação do crédito devido aos empregados das empresas que lhe prestam serviços, por força e em cumprimento ao quanto disposto no Enunciado nº 331/TST, os juros aplicáveis são de 1% ao mês, não tendo campo de aplicação para a restrição consagrada no art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 ⁽⁹⁾.

Partindo-se da certeza de que a razoabilidade e a proporcionalidade são condições fundamentais para a correta distribuição dos ônus sociais, toda legislação que versa sobre juros tende a admiti-los como instrumentos de recomposição e resguardo patrimonial, não tendo sentido que tal equilíbrio seja desconsiderado apenas e tão somente em relação aos empregados e servidores públicos, justamente para atingir os seus créditos de natureza alimentar.

A terceira e última questão polêmica decorrente do aludido tema diz respeito à vigência e efeitos do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97.

Segmento respeitável da jurisprudência tem sustentado que a Medida Provisória 2180/35, de 24.08.2001, que determinou que os juros de mora não podem ultrapassar 6% ao ano nas condenações imposta à Fazenda Pública, é norma de direito material e, como tal, não pode retroagir para alcançar situação

⁸ Concretizando esse princípio do equilíbrio, a União, assim como promove a cobrança de tributos e créditos fiscais com o acréscimo da taxa SELIC, também cumpre suas obrigações com esse mesmo encargo adicional, como, por exemplo, a) na cobrança dos créditos fiscais inadimplidos, onde incide a taxa SELIC como encargo moratório; e b) quando da devolução de imposto de renda ao contribuinte, que também é feita com o acréscimo da taxa SELIC, nos termos do art. 16, da Lei nº 9.250, de 26.12.1995.

⁹ A jurisprudência tem respaldado esse entendimento: “**AGRAVO DE PETIÇÃO JUROS DE MORA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA EFEITOS SOBRE A EXECUÇÃO.** Se a responsabilidade do ente público pelo pagamento das parcelas deferidas na ação é subsidiária, a quitação do débito há de ser integral, inclusive com o cômputo dos juros de 1% ao mês, pro rata die (art. 39, da Lei 8.177/91), ou seja, tal hipótese não se subsume ao que dispõe a MP 2180/35/01, que se aplica somente aos casos em que a Fazenda Pública é a devedora principal. Isso porque a característica dessa espécie de responsabilidade é fazer com que o devedor subsidiário responda no lugar do devedor principal, assumindo o débito integralmente, na forma como este o faria se cumprisse a obrigação.” (TRT 3ª Região, 1ª Turma, AP nº 00369/1999/020/03/00, Rel. Juiz Marcus Moura Ferreira, in DJ 14/05/2004, p. 05) “[...] **JUROS DE MORA. APLICAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.180/35. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.** Inaplicável a disposição contida na Medida Provisória nº 2.180/35 no que concerne aos juros de mora em caso de condenação subsidiária da Fazenda Pública” (TRT 17ª Região, AP nº 41.1998.101.17.0.0 (4690/2004), Rel. Juiz Gerson Fernando da Sylveira Novais, in DJ 25.06.2004).

já consolidada sob o império de lei anterior. Se a sentença condenatória for anterior, os juros devidos serão de 1% ao mês, nos termos do artigo 39 da Lei nº 8.177/91, até porque inadmissível a aplicação de juros em percentuais diferentes, relativamente às parcelas objeto da mesma condenação ⁽¹⁰⁾.

A referida tese não encanta nem convence, porém.

Não subsiste maior discórdia quanto ao fato de que os juros de mora são disciplinados pelo direito material.

Enquanto compensação ou indenização devida ao credor em razão da privação temporária do crédito a que tem direito, os juros moratórios são disciplinados pela legislação em vigor. Sobrevindo lei que altere seu percentual ou a forma do seu pagamento, a sua aplicação se faz de forma imediata em relação aos juros ainda não pagos, já que a lei nova apenas tem o dever de resguardar o ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF/88).

Assim, salvo se houver decisão preclusa quanto ao valor quantificado do débito a ser satisfeito, não se pode cogitar de existência de direito adquirido a determinado percentual de juros, já que este nasce da lei, e esta, como fato ou condição fálivel, pode ser alterada por expresse desejo do legislador.

No âmbito do col. TST, já se encontra pacificado o entendimento de que a legislação que fixa novo percentual de juros de mora tem incidência imediata, sem, no entanto, implicar tal providência retroatividade, a desconsiderar as situações pretéritas consolidadas sob a égide da lei alterada ⁽¹¹⁾.

Citem-se, entre outros, os seguintes precedentes: "[...] O servidor público, embora também prestador de serviços, não recebe o mesmo tratamento legal dispensado ao empregado de empresa privada, podendo sua atividade ser regulamentada de forma diferente, como efetivamente acontece. A Fazenda Pública goza de prerrogativas e privilégios que não podem ser reconhecidos às empresas privadas. Não ofende, portanto, o princípio constitucional da isonomia o fato de servidor público e empregado de empresa privada serem tratados desigualmente pela lei. Entretanto, como referido dispositivo legal não pode ter aplicação retroativa, só pode ele dispor sobre as condenações impostas a partir de sua vigência. Se, como no caso dos autos, a sentença condenatória é anterior, os juros devidos são de 1% ao mês, nos termos do artigo 39 da Lei n. 8.177/91, mesmo porque inadmissível a aplicação de juros em percentuais diferentes, relativamente às parcelas objeto da mesma condenação." (TRT 3ª Região, 4ª Turma, AP nº 02417 1989 009 03 00, Rel. Juiz Luiz Otávio Linhares Renault, in DJ 10/05/2003, p. 12) "JUROS DE MORA. NORMA DE DIREITO MATERIAL. NÃO RETROATIVIDADE. COISA JULGADA. A Medida Provisória 2180 35, de 24.08.2001, que determinou que os juros de mora não podem ultrapassar 6% ao ano nas condenações impostas à Fazenda Pública não é norma de direito processual, não cuida de procedimento. É norma de direito material, e como tal, não pode retroagir para alcançar situação já consolidada sob o império de lei anterior, sob pena de se ferir o princípio da irretroatividade da lei." (TRT 3ª Região, 5ª Turma, AP nº 01249 1990 009 03 00 9, Rel. Juiz Emerson José Alves Lage, in DJ 20/03/2004).

¹¹ Nesse sentido, tem decidido o Col. TST: "Juros. Irretroatividade do Decreto-Lei nº 2.322, de 16-2-1987. A fórmula de cálculo de juros prevista no Decreto-lei nº 2.322, de 26.2.1987, somente é aplicável a partir de 27.2.1987. Quanto ao período anterior, deve-se observar a legislação então vigente" (Enunciado nº 307). "JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI Nº 8177/91. A Lei nº 8177/91 que dispõe sobre nova forma de atualização dos créditos trabalhistas, tem aplicação imediata, mas não retroativa, pois imediatidade significa incidência da norma nos processos em curso, porém a partir da data da edição do aludido diploma legal, e retroatividade é a aplicação da lei a período anterior à sua vigência, o que agride o princípio constitucional da irretroatividade das leis, bem como do direito adquirido. Revista conhecida e não provida, no particular" (TST, 5ª Turma, RR nº 460709/1998, Rel. Min. Rider Nogueira de Brito, in DJ 16/08/2002).

II – Incidência dos Juros de Mora – Período Assegurado na Constituição para o Pagamento – Jurisprudência da Excelsa Corte

Uma outra temática interessante e que tem despertado uma certa controvérsia em matéria de precatórios diz respeito ao período de incidência dos juros de mora nas dívidas da Fazenda Pública.

A Constituição de 1967/69, em seu art. 117, § 1º, estabelecia que “*É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho*”.

Nessa época, face à notória ausência de austeridade e controle fiscal, os entes públicos devedores efetuavam o pagamento do precatório em seu montante histórico, no mesmo importe do valor requisitado, considerando a jurisprudência dominante válida tal forma de satisfação da dívida. Para evitar o notório enriquecimento sem causa do devedor, entretanto, ficava expressamente assegurado ao credor o direito de postular, em ação própria, os eventuais juros moratórios do período entre a requisição e o efetivo pagamento ⁽¹²⁾.

Rapidamente, no entanto, tal orientação da jurisprudência passou sofrer duras críticas, a exigir uma evolução de abordagem.

De efeito, em uma realidade inflacionária mensal que se aproximava da casa dos três dígitos, o pagamento do valor requisitado, dezoito meses após, em valores históricos, correspondia a uma quantia irrisória, distante da real expressão econômica do crédito, favorecendo de forma abominável a posição de inadimplência do ente público.

Por outro lado, a pouco prática solução de envio da parte prejudicada aos tortuosos caminhos das vias judiciais ordinárias, ao invés de resolver o problema da inadimplência, potencializava-o ainda mais, já que, ao fim e ao cabo, terminava-se por transformar um processo de execução em vários outros, em um re-trabalho desmedido para os órgãos judiciais.

Alguns tribunais mais afoitos e arrojadados, na ânsia de resolver o problema, tentaram criar um mecanismo de indexação do valor requisitado do precatório, valendo-se, para tanto, da Obrigação Reajustável do Tesouro

¹² Bem ilustra essa antiga posição da jurisprudência o acórdão proferido pela 2ª Turma do excelso STF: “Não ofende o § 3º do art. 153 da Constituição Federal, nem o art. 1.064 do Código Civil, decisão segundo a qual, cumprido o precatório, a cobrança de juros, em complementação a ele, somente pode ser pleiteada em ação ordinária” (STF, 2ª Turma, RE 85.921-RJ, Rel. Min. Leito de Abreu, in RTJ 86/627)

Nacional – ORTN, mas tal prática logo restou desautorizada pela Excelsa Corte, que a considerou inconstitucional ⁽¹³⁾.

Inviabilizado o caminho alternativo para a quitação da execução em um procedimento unívoco, os Tribunais, constantemente pressionados pela dura realidade social, viram-se forçados a admitir a possibilidade de expedição de precatórios complementares para que a dívida fosse satisfeita em sua inteireza, com cobrança de correção monetária e juros até o término do pagamento⁽¹⁴⁾.

Criou-se, assim, uma ciranda de precatórios, em cobranças sucessivas e intermináveis para satisfação de um mesmo e único débito.

Com o advento do Plano Real, que debelou o processo inflacionário e trouxe uma certa estabilidade para a economia do país, e diante da conquista de parâmetros de responsabilidade na gestão fiscal edificada por meio da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), surgiu um ambiente político propício para que a até então insolúvel problemática da dívida pública de precatórios fosse enfrentada de forma mais eficiente pelo legislador.

A Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, instituiu uma nova sistemática de satisfação de débito da Fazenda Pública, determinando o legislador constituinte derivado, na nova redação ofertada para o § 1º do art. 100 da Carta Suprema, que os precatórios apresentados até 1º de julho deverão ser pagos até o final do exercício seguinte, quando serão seus valores atualizados monetariamente.

Espeja muito bem essa posição da Suprema Corte o seguinte precedente de sua 1ª Turma: "**PRECATÓRIO - ONVERSÃO DO CÁLCULO EM VALORES CORRESPONDENTES A ORTNs OU OTNs - OFENSA AO ART. 117, § 1º, DA CARTA FEDERAL DE 1969 - EQUIVALÊNCIA COM O ART. 100, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - PRECEDENTES - RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.** A jurisprudência firmada pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em tema de precatórios, tem averbado de inconstitucionais - além da determinação de pagamento em valor indexado - também as decisões que meramente admitem a possibilidade, em conta de liquidação, da equivalência do padrão monetário em ORTN/OTN. A mera possibilidade de referência a tais fatores de indexação estimulará procedimentos que, ao inviabilizarem a atualização automática dos valores devidos, certamente produzirão efeitos incompatíveis com a exigência de liquidez e certeza que os precatórios devem atender quanto à expressão monetária neles formalmente mencionada." (STF, 1ª Turma, RE nº 117648/SP, Rel. Min. Celso de Mello, in DJ 29/11/91, p. 17328)

¹⁴ No âmbito da Justiça do Trabalho, merece destaque o vetusto Enunciado nº 193, cancelado pela Resolução nº 105, de 7/12/2000, que tinha a seguinte redação: "**Correção monetária. Juros. Cálculo. Execução de sentença. Pessoa jurídica de direito público.** - Nos casos de execução de sentença contra pessoa jurídica de direito público, os juros e a correção monetária serão calculados até o pagamento do valor principal da condenação. (Res. 15/1983, DJ 09.11.1983)". Essa tolerância também restou sentida na jurisprudência do excelso STF, como se vê do aresto seguinte: "**Recurso extraordinário trabalhista. Atualização do débito exequendo, mediante correção monetária, com expedição de novo precatório. Não viola os arts. 117 e 153, da CF de 1967-1969, acórdão que admitiu a atualização do débito exequendo, mediante correção monetária, quando há demora no pagamento devido**" (STF, 1ª Turma, RE nº 116.967-2-RJ, Rel. Min. Sidnei Sanchez). "**1. Recurso Extraordinário. 2. Precatórios. Juros de mora. 3. Art. 100, § 1º, da Constituição Federal. Redação anterior à Emenda 30, de 2000. 4. Inclusão no orçamento das entidades de direito público. Apresentação até 1º de julho, data em que terão seus valores atualizados. 5. Prazo constitucional de pagamento até o final do exercício seguinte. 6. Descaracterização da mora, quando não há atraso na satisfação dos débitos. 7. Recurso extraordinário provido.**" (STF, Pleno, RE nº 298.616-0-SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, in DJ 03/10/2003)

Diante do novo comando constitucional, desapareceu a necessidade de constantes e sistemáticas atualizações de cálculos, com cobranças via precatórios complementares, porquanto o valor da dívida passou a ser atualizado no momento do efetivo pagamento.

Definido esse novo rumo para a satisfação dos precatórios, a Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, inseriu um § 4º no art. 100 da Constituição, deixando expressamente registrado que “*São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago [...]*”.

Resolvida a questão da atualização monetária, ficou pendente uma definição sobre a sistemática de cômputo dos juros de mora.

Enfrentando o referido tema, o Plenário do Excelso STF entendeu que não há incidência de juros de mora no período que vai de 1º de julho até a data do efetivo pagamento, se este ocorrer até o final do exercício do ano seguinte, porquanto esse é o prazo constitucionalmente assegurado à Fazenda Pública para a satisfação de seu débito, não se podendo cogitar de mora quando o pagamento é realizado em consonância com os ditames constitucionais ⁽¹⁵⁾.

Desde então, tal orientação jurisprudencial vem sendo amplamente seguida no âmbito dos demais Tribunais Superiores, rompendo-se com a prática reiterada de expedição sucessiva de precatórios complementares.

Cabe enfatizar, no entanto, que a orientação da Excelsa Corte apenas tem pertinência de aplicação quando o ente público devedor quita a sua dívida de precatório no prazo de dezoito meses fixado na Constituição (da expedição em 1º de julho até o término do exercício do ano seguinte), de sorte que, ultrapassado este limite, o estado de mora se perpetua, sendo devidos os juros de mora ⁽¹⁶⁾.

Mas desde quando esses juros são devidos?

Dúvida não remanesce de que os juros de mora, no âmbito da Justiça do Trabalho, são devidos desde o ajuizamento da reclamatória, conforme clara dicção do art. 39, § 1º, da Lei nº 8.177/91.

¹⁵ Tal entendimento restou assentado por força do julgamento do RE nº 298.616-0-SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, in DJ 03/10/2003, assim ementado:

¹⁶ Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência do próprio STF: “*Precatório judicial: atualização da conta de liquidação: juros moratórios: exclusão: CF, art. 100, § 1º. Firmou-se o entendimento Supremo Tribunal, a partir da decisão plenária do RE 298.616 - SP (Gilmar Mendes, 31.10.2002, inf. STF 288), no sentido de não serem devidos os juros moratórios no período compreendido entre a data de expedição do precatório e a do efetivo pagamento, se realizado dentro do prazo constitucionalmente estipulado.*” (STF, 1ª Turma, RE 420163 AgR/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, in DJ 13/08/2004, p. 272). RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. PRECATÓRIO COMPLEMENTAR. JUROS DE MORA. ART. 100, § 1º DA CF/88. A agravante busca, na realidade, rediscutir matéria já pacificada pela Corte, atinente à inoccorrência de juros moratórios se a Fazenda Pública realiza o pagamento dentro do prazo do art. 100 § 1º da CF. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, a que se nega provimento.” (STF, 2ª Turma, RE nº 393640 ED/SP, Relª Minª Ellen Gracie, in DJ 12/03/2004, p. 51)

Fixando a Constituição um termo inicial e final para a satisfação da dívida constante de precatório – *requisição até 1º de julho, com pagamento até o final do exercício seguinte* –, o direito ao recebimento de juros de mora nesse período, seguindo a ótica da jurisprudência pacificada pelo excelso STF, fica com seu exercício suspenso, o que não implica, entretanto, perda de sua aquisição ⁽¹⁷⁾.

Em nosso modesto pensar, descumprindo o ente público esse prazo constitucionalmente assegurado para a satisfação do precatório, o estado de mora, que ficou com o seu exercício temporariamente suspenso, renasce com todo vigor, com se nunca tivesse cessado.

E isso porque o poder público, quando condenado a pagar juros de mora, por estes responde na forma do direito civil, conforme regra expressa do art. 1º da Lei nº 4.414, de 24/09/64, desafiando a lógica se admitir um estado de “*purgação temporária*” da mora, que nasce e morre, para ressuscitar dezoito meses após.

Em reforço dessa compreensão, urge invocar a regra do art. 135 do Código Civil, que prevê que “*Ao termo inicial e final aplicam-se, no que couber, as disposições relativas à condição suspensiva e resolutiva*”.

Ora, uma das principais disposições aplicáveis àquelas condições é a regra do art. 129 do Código Civil, segundo a qual “*Reputa-se verificada, quanto aos efeitos jurídicos, a condição cujo implemento for maliciosamente obstado pela parte a quem desfavorecer [...]*”.

No caso, se o ente público não satisfaz a sua dívida no prazo que a Constituição lhe assegura, descumprindo um preceito constitucional imperativo (“*É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, da verba necessária ao pagamento de seus débitos...*”), obsta, de forma maliciosa, a suspensão decorrente do termo inicial e final, em prejuízo do jurisdicionado credor, razão pela qual há de se reputar verificados todos os efeitos jurídicos decorrentes do exercício do direito suspenso de recebimento de juros moratórios, sob pena de incentivo à perpetuação do indesejável estado de inadimplência.

¹⁷ Aplica-se, no caso, a regra do art. 131 do Código Civil, que diz: “*O termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito*”. Idêntica disciplina vigorava na época do Código Civil de 1916, art. 123. Na mesma linha de entendimento, os precedentes firmados no Resp nº 591565/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, in DJ 18/10/2004; Agravo Regimental no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 529974/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Denise Arruda, in DJ 30/08/2004; Resp nº 634336/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, in DJ 06/09/2004). Atente-se, ainda, para o aspecto de que, em relação aos juros de mora nas ações de desapropriação, a MP nº 2183-56, de 24/08/2001, introduziu no Decreto-Lei nº 3.365/41 o artigo 15-B, que fixa a data inicial de contagem dos juros moratórios “[...] a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição”.

Não pode ser olvidado, ademais, que nas duas moratórias instituídas pelos arts. 33 e 78 do ADCT, relativas aos precatórios não-alimentares pendentes, o legislador constituinte foi expresso em determinar a inclusão dos juros de mora remanescentes, em uma prova insofismável de que a mora do ente público não sofre descontinuidade na situação indesejável de inadimplência.

Com maior razão, essa mesma sistemática de incidência de juros há de ser aplicada para os precatórios atinentes aos créditos de natureza alimentar, que não podem ter a sua indenização reduzida ou decotada em virtude do singelo argumento de que o prazo do art. 100, § 1º, da Constituição afasta, no período de dezoito meses, todo e qualquer estado de mora, ainda que por décadas nenhum centavo seja incluído no orçamento para satisfazer o direito do credor.

Em suma, aqueles entes públicos que há vários anos se encontram inadimplentes com as suas obrigações de pagar precatórios não podem almejar o benefício de isenção de juros de mora durante o período que vai da requisição até o término do exercício do ano seguinte, porquanto, como bem ressaltado pelo Min. Moreira Alves por ocasião dos debates no julgamento pelo Plenário do STF do RE nº 298.616-0-SP, *“Se porventura não for pago dentro a prazo constitucional, porque o Estado pode não pagar, nesse caso, correrão juros”*.

Cabe alertar, entretanto, que essa não tem sido a compreensão sobre a matéria externada pelos colendos STJ e TST ⁽¹⁸⁾, que têm admitido a

¹⁸ O col. TST, por exemplo, tem precedente no sentido de que *“Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no período compreendido entre a data da promulgação da Constituição da República e a da Emenda Constitucional 30/2000, não são devidos juros pela demora na tramitação do precatório, isto é, desde a sua expedição até o fim do ano em que foi incluído no orçamento. Entretanto, são devidos os juros se frustrado o pagamento do precatório no prazo fixado para sua satisfação, ou seja, até o final do ano fiscal em que houve sua inclusão no orçamento. De fato, apenas nessa última hipótese, poder-se-á cogitar de mora, pois o atraso no pagamento passa a ser imputável ao devedor, e não em decorrência do trâmite administrativo previsto no art. 100 da Constituição da República. Nessa hipótese, incidirão os juros desde o fim do exercício orçamentário em que deveria ter sido pago até a data da efetiva satisfação do precatório. Por isso, imputar ao executado o pagamento de juros em virtude da demora na tramitação do precatório configura violação ao art. 100, § 1º, da Constituição da República”* (TST, 5ª Turma, RR nº 478497/AM/RR, Relator Designado Min. João Batista Brito Pereira, in DJ 06/06/2003). No mesmo sentido, o precedente firmado nos autos do RR nº 590980, da mesma relatoria do Min. João Batista Brito Pereira, in DJ 11.06.2004). De forma ainda mais clara, o col. STJ tem sufragado que *“O pleno do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que não são devidos juros moratórios no período compreendido entre a data de expedição do precatório judicial e a do seu efetivo pagamento no prazo estabelecido na Constituição Federal, por não se caracterizar inadimplemento por parte do Poder Público (cf. RE nº 298.616/SP, Relator Ministro Gilmar Mendes, in DJ 3/10/2003). A ‘contrário sensu’, se não houver o pagamento do valor consignado no precatório até o mês de dezembro do ano seguinte ao da sua apresentação, é de se reconhecer a incidência dos juros de mora a partir de 1º de janeiro subsequente até a data do efetivo pagamento da obrigação (cf. ERExp nº 449.848/MG, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, in DJ 19/12/2003).”* (STJ, 6ª Turma, Resp nº 538123/SP), Rel. Min. Hamilton Carvalhido, in DJ 02/08/2004).

incidência dos juros de mora nos precatórios pendentes e inadimplidos, mas com recontagem a partir do prazo estabelecido no 100, § 1º, da Constituição.

III – Transformação de Precatório Pendente de Pagamento em Requisição de Pequeno Valor – Crédito de Natureza Alimentar – Discussão Constitucional

Sempre foi da tradição constitucional brasileira, desde o advento do art. 182 da Constituição Federal de 1934, a satisfação dos débitos da Fazenda Pública através do sistema de precatórios.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, o legislador, no art. 100, elegeu os créditos de natureza alimentícia como de satisfação prioritária.

O Excelso STF, no entanto, ao interpretar o alcance da referida norma, sufragou o entendimento de que o indigitado art. 100 da Constituição não dispensa o precatório, na execução contra a Fazenda Pública, ainda quando se trate de créditos de natureza alimentícia, aos quais apenas se assegura ordem cronológica própria ⁽¹⁹⁾.

Para os créditos pendentes de pagamento e cuja natureza não era alimentícia, o legislador constituinte de 1988, no art. 33 do ADCT, contemplou uma possibilidade de parcelamento para a sua devida satisfação ⁽²⁰⁾.

Com o passar do tempo, observou-se um preocupante crescimento da inadimplência pública, principalmente entre os Estados e os Municípios, que simplesmente deixaram de incluir em seus respectivos orçamentos as receitas necessárias para a satisfação de precatórios.

As tentativas frustradas de diversos planos econômicos, por outro lado, agravaram ainda mais o montante dessa dívida pública, fazendo surgir vultosas condenações de créditos alimentares, prioritários para pagamento.

Com o crescimento descontrolado do passivo público, a observância rigorosa da ordem cronológica, requisito moralizador do sistema de pagamento via precatório, tornou-se, inegavelmente, um autêntico entrave para a satisfação

¹⁹ cf. ADIn 47, 22.10.92, Gallotti; ADIn 571, med. cautelar, Néri, RTJ 144/732; RE 167.051, 8.10.93, Galvão.

²⁰ Dispõe o art. 33 do ADCT: "Art. 33. *Reservados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 11 de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição. Parágrafo único. Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento*" "§ 3º. *O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.*"

de créditos de menor impacto econômico, pois precatórios de valores elevados e sem possibilidade de satisfação imediata passaram a simplesmente obstruir a possibilidade de satisfação de todos os demais créditos posteriores.

A necessidade de se proteger os credores de quantias menores, presumidamente os mais necessitados e carentes, fizeram com que o legislador, na Emenda Constitucional nº 20/98, criasse uma exceção ao sistema geral de precatório, instituindo em nosso ordenamento jurídico o instituto da Requisição de Pequeno Valor-RPV ⁽²¹⁾.

A referida norma, de eficácia contida, remetia para legislação posterior a definição do que seria *“obrigações de pequeno valor”*.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 30/2000, que deu nova redação ao art. 100 da Constituição, o legislador, uma vez mais, tratou de forma genérica da obrigação de pequeno valor, acrescentando uma ressalva de que a lei poderia fixar valores distintos para tal fim, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público ⁽²²⁾.

Em relação aos precatórios pendentes de pagamento, cuja natureza era não-alimentar, o legislador constituinte derivado também concedeu nova oportunidade de parcelamento para a sua satisfação, fazendo inserir o art. 7º no ADCT ⁽²³⁾. De se observar que a omissão do legislador constituinte derivado em tratar dos precatórios de natureza alimentar pendentes de pagamento tinha por fundamento lógico a necessidade de sua imediata satisfação, com absoluta prioridade, sem qualquer possibilidade de postergação via parcelamento.

A prioridade ditada pela Constituição, no entanto, passou a ficar só no papel, já que, na prática, a ausência de recursos para satisfação do enorme

²¹ A EC nº 20/98 deu nova redação ao § 3º do art. 100 da Constituição, com o seguinte teor:

²² A EC nº 30/2000 deu nova redação aos §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição, *litteris* “§ 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.” “§ 4º. A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.” “§ 1º. É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.” § 2º. As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora § 3º O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse. § 4º. O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição no direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.”

²³ Dispõe o art. 78 do ADCT: “Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

passivo acumulado ao longo de anos tornava nenhuma a ação do Poder Executivo para amortizar a dívida.

O legislador constituinte derivado, então, viu-se forçado a regulamentar as “obrigações de pequeno valor”, fixando, provisoriamente, através da Emenda Constitucional nº 37/2002, os valores aplicáveis a cada uma das esferas da Administração Pública ⁽²⁴⁾.

Para evitar qualquer possibilidade de burla ao novo sistema de requisição, o legislador derivado, na mesma EC nº 37/2002, fez inserir um § 4º ao art. 100, proibindo, expressamente, o pagamento fracionado do crédito, com uso simultâneo dos dois sistemas constitucionalmente assegurados ⁽²⁵⁾.

Pela primeira vez, no entanto, o legislador teve o cuidado de conferir um tratamento específico para os precatórios de natureza alimentar pendentes de pagamento até aquela data, tornando prioritário o seu pagamento, mas dentro da regra geral do sistema de precatório. É o que se extrai do art. 86 do ADCT, *litteris*:

“Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

- I – ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais;*
- II – ter sido definidos como de pequeno valor pela lei de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal ou pelo art. 87*

²⁴ A EC nº 37/2002 acresceu o art. 87 ao ADCT, com a seguinte redação: “Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a: I – quarenta salários mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; II – trinta salários mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100”. “§ 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.”

²⁵ O art. 100, § 4º da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação: “§ 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.”

passivo acumulado ao longo de anos tornava nenhuma a ação do Poder Executivo para amortizar a dívida.

O legislador constituinte derivado, então, viu-se forçado a regulamentar as “obrigações de pequeno valor”, fixando, provisoriamente, através da Emenda Constitucional nº 37/2002, os valores aplicáveis a cada uma das esferas da Administração Pública ⁽²⁴⁾.

Para evitar qualquer possibilidade de burla ao novo sistema de requisição, o legislador derivado, na mesma EC nº 37/2002, fez inserir um § 4º ao art. 100, proibindo, expressamente, o pagamento fracionado do crédito, com uso simultâneo dos dois sistemas constitucionalmente assegurados ⁽²⁵⁾.

Pela primeira vez, no entanto, o legislador teve o cuidado de conferir um tratamento específico para os precatórios de natureza alimentar pendentes de pagamento até aquela data, tornando prioritário o seu pagamento, mas dentro da regra geral do sistema de precatório. É o que se extrai do art. 86 do ADCT, *litteris*:

“Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

- I – ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais;*
- II – ter sido definidos como de pequeno valor pela lei de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal ou pelo art. 87*

²⁴ A EC nº 37/2002 acresceu o art. 87 ao ADCT, com a seguinte redação: “Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a: I – quarenta salários mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; II – trinta salários mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100”. “§ 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.”

²⁵ O art. 100, § 4º da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação: “§ 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.”

ter o seu procedimento contestado e tornado sem efeito por decisão das instâncias superiores, deixando o credor em situação delicada, sem qualquer meio instrumental efetivo para o recebimento de seu crédito ⁽²⁶⁾.

Poder-se-ia objetar, outrossim, ser injusta tal disciplina traçada na indigitada norma transitória, na medida em que o crédito novo e atual de pequeno valor passa a ter regalia de satisfação mediante procedimento célere de RPV, com plena possibilidade de seqüestro, enquanto o crédito antigo, na mesma condição de baixa expressão econômica, fica a depender da existência de orçamento específico para a sua satisfação via precatório.

Essa aparente injustiça da norma, embora defensável, perde, e muito, a sua relevância quando em confronto com as notórias dificuldades financeiras enfrentadas pelas mais diversas entidades públicas devedoras e que integram a Federação.

A norma, ainda que constitucional, não pode ignorar e desprezar por completo o contexto social, sob pena de cair no vazio, na inocuidade, aspecto que certamente não pode passar despercebido ao legislador que a edita.

Ora, a transformação imediata de vários precatórios pendentes em Requisições de Pequeno Valor-RPV, com ordem expressa de pagamento no prazo de sessenta dias, pena de seqüestro, sem a contrapartida de outorga das condições orçamentárias necessárias para suportar o imenso passivo existente, inevitavelmente ocasionaria uma situação de paralisação administrativa em vários municípios e estados de menor potencial econômico, criando um transtorno social sem precedentes, comprometendo as receitas destinadas a atender as necessidades básicas da população, como saúde, educação e folha de pessoal.

Veja-se, por exemplo, que o col. TST, em decisão recente, já se inclinou pela impropriedade de tal transformação de precatório pendente em RPV, por entendê-la inconstitucional: "AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROVIMENTO. PRECATÓRIO EXPEDIDO ANTES DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 37/2002 INCONSTITUCIONALIDADE DA CONVERSÃO EM REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. A conversão de precatório expedido antes da edição da EC nº 37/2002 em requisição de pequeno valor está em aparente confronto com o artigo 86 do ADCT, devendo-se prover o agravo de instrumento para melhor exame da questão. Agravo de instrumento provido. RECURSO DE REVISTA. PRECATÓRIO EXPEDIDO ANTES DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 37/2002. CONSTITUCIONALIDADE DA CONVERSÃO EM REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. Os débitos definidos como de pequeno valor, inscritos em precatório judicial já expedido e requisitado no ente devedor e que estejam pendentes de pagamento na data da edição da EC nº 37/2002, serão quitados na forma tradicional com preferência sobre os de maior valor. Isso porque o artigo 86 do ADCT é expresso ao prever que os débitos serão pagos na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, o que impede, claramente, que sejam adotadas as regras procedimentais a respeito do cumprimento das obrigações de pequeno valor aos precatórios de pequeno valor. Recurso conhecido e provido." (TST, 3ª Turma, RR nº 382/1993-051-14-41, Rel. Jufza Convor. Wilma Nogueira de A. Vaz da Silva, in DJ 20/08/2004) Nessa situação, em tendo sido cancelado o precatório, com exclusão da ordem cronológica, como fica a situação do credor? É se não for mais possível ao Presidente do Tribunal ressuscitar o precatório extinto, mantendo a sua antiga ordem cronológica? São situações processuais graves que devem ser sopesadas no momento de se optar por procedimento discutível, sendo certo que o propósito de conferir maior celeridade nem sempre alcança o seu objetivo.

Não é inoportuno lembrar, nesse ponto específico, que o Excelso STF, em medida liminar deferida monocraticamente pelo Min. Gilmar Mendes ⁽²⁷⁾, considerou ilegal o seqüestro de receitas públicas de pequeno município para satisfação de dívida cobrada através de Requisição de Pequeno Valor-RPV, o que impõe, no mínimo, cautela redobrada ao se determinar tão drástica medida.

Ninguém olvida que o problema do “*calote público*” em matéria de precatório é grave e exige ser solucionado o quanto antes, sob pena de comprometimento definitivo do estado democrático de direito.

Não obstante, a solução do problema é, inegavelmente, complexa, a exigir esforços múltiplos e ordenados por parte do Poder Judiciário, dos credores e dos entes públicos devedores, passando, necessariamente, por um contingenciamento orçamentário sério, específico, o que é sempre difícil em um país de misérias e desigualdades brutais, onde sobram carências e faltam recursos para investimentos.

²⁷ Trata-se da liminar concedida pelo Min. Gilmar Mendes, na condição de relator, nos autos da Rel nº 2234-0 MC/AG, apresentada pelo Município de Dona Euzébia contra ato do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, decisão esta publicada no DJ de 26/03/2003, p. 39. No âmbito da Justiça do Trabalho: TST (Pleno, ED-RXOFROAG nº 34301/2002-900-03-00-4, Rel. Min. Milton de Moura França, in DJ 13/02/2004; Pleno, RMA nº 733.324/2001, Rel. Min. Milton de Moura França, in DJ 08/02/2002; Pleno, RMA nº 669.586/2000, Rel. Min. Rider Nogueira de Brito; SBDI-1, E-RR nº 446783/98, Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula, in DJ 07/11/2003; 1ª Turma, EDEDRR nº 411285/97, Rel. Min. Ronaldo José Lopes Leal, DJ 19/09/2003; 4ª Turma, RR nº 2086/1993-002-17-00, Rel. Min. Barros Levenhagen, in DJ 03/12/2004, 4ª Turma, RR nº 7929/2000-026-12-00, Rel. Min. Milton de Moura França, in DJ 06/08/2004, 4ª Turma, RR nº 790049, Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho, julg. em 12.02.2003; 4ª Turma, RR nº 1250/2002-010-09-00, Rel. Milton de Moura França, in DJ 17/09/2004; 4ª Turma, RR nº 765219, Rel. Juiz Convoc. Vieira de Melo, in DJ 26/09/2003); TRT 2ª Região (3ª Turma, AP nº 02137.1992.432.02.00-2 (20040462964), Rel. Juiz Sérgio Pinto Martins, in DJ 14/09/2004; 3ª Turma, AP nº 27397.2003.902.02.00-3 (20030376801), Rel. Juiz Sérgio Pinto Martins, in DJ 12/08/2003); TRT 3ª Região (1ª Turma, AP nº 1411/03, Rel. Juíza Maria Laura Franco Lima de Faria, in DJ 03/05/2003; 5ª Turma, AP nº 00745-1999-007-03-00-0, Rel. Juiz Emerson José Alves Lage, in DJ 07/02/2004; 5ª Turma, AP nº 3002/03, Rel. Juiz José Roberto Freire Pimenta, in DJ 12/07/2003); TRT 4ª Região (Súmula nº 27 do próprio TRT; 1ª Turma, AP nº 01128-1999-013-04-00-9, Rel. Juíza Carmen Gonzalez, in DJ 24/05/2004; RO nº 00793.017/98-0, Rel. Juíza Beatriz Zoratto Sanvicente, in DJ 07.01.2002); TRT 5ª Região (2ª Turma, AP nº 00355-2000-009-05-00-7, Rel. Juíza Débora Machado, julg. em 05/02/2004; 2ª Turma, AP nº 02533-1999-022-05-00-0, Rel. Juiz Raymundo Pinto, julg. em 01/04/2004; 2ª Turma, AP nº 01016-1999-133-05-00-5, Rel. Juiz Raymundo Pinto, julg. em 11/03/2004; 4ª Turma, RO nº 01540-2001-003-05-00-1, Rel. Juíza Nélia Neves, julg. em 13/01/2004; 4ª Turma, RO nº 01540-2001-003-05-00-1, Rel. Juíza Nélia Neves, julg. em 13/01/2004) TRT 9ª Região (AP nº 03750-2002, Ac. 13945/2003, Rel. Juiz Altino Pedrozo dos Santos, in DJ 20/06/2003; AP nº 00185-2003, Ac. 11220/2003, Rel. Juiz Luiz Eduardo Gunther, in DJ 23/05/2003; RO nº 13326-2002, Ac. 13830/2003, Rel. Juiz Sérgio Murilo Rodrigues Lemos, in DJ 20/06/2003); TRT 10ª Região (1ª Turma, AP nº 01566-1992-004-10-01-7, Rel. Juiz Ricardo Alencar Machado, in DJ 16/04/2004; 1ª Turma, AP nº 00108-2002-011-10-00-1, Rel. Juíza Maria Regina Guimarães Dias, julg. em 12/11/2003; 2ª Turma, AP nº 00046-2001-007-10-00-8, Rel. Juíza Maria Piedade Bueno Teixeira, in DJ 09/07/2004); TRT 12ª Região (2ª Turma, AP nº 00810-2002-011-12-00-4, Rel. Juiz Dilnei Ângelo Biléssimo, julg. em 17/08/2004; 2ª Turma, AP nº 03065-1999-031-12-00-3, Rel. Juíza Marta Maria Villalba Fabre, julg. em 24/03/2004; 3ª Turma, AP nº 00764-1996-034-12-00-8, Rel. Juíza Licélia Ribeiro, julg. em 20/01/2004; (3ª Turma, AP nº 01610-1999-031-12-85-0, Rel. Juiz Gilmar Cavalheri, julg. em 09/03/2004); e TRT 17ª Região (AP nº 1076.1989.2.17.0.4, Ac. 2244/2004, Rel. Juíza Anabella Almeida Gonçalves, in DJ 19/03/2004; AP nº 2141.1992.3.17.0.0, Ac. 2536/2004, Rel. Juiz José Luiz Serafini, in DJ 01/04/2004; AP nº 1024.1995.3.17.0.2, Ac. 5404/2004, Rel. Juiz José Carlos Rizk, in DJ 16/07/2004).

IV – Da Incidência de Imposto sobre a Renda na Parcela de Juros Moratórios constante de Precatório

É pacífico o entendimento, consagrado no Provimento nº 01/1997, da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho, que compete ao juízo da execução proceder à retenção do imposto sobre a renda por ocasião da liberação do valor pago a título de precatório.

No exercício dessa competência, surge uma delicada e polêmica questão: incide ou não imposto sobre a renda na parcela de juros de mora constante do valor do precatório?

Corrente jurisprudencial majoritária ⁽²⁸⁾, pelo menos no âmbito da Justiça do Trabalho, tem entendido que a parcela de juros de mora, por expressa previsão legal, é tributável.

Esse entendimento dominante, porém, não raras vezes, padece de uma recaída, sendo inúmeros os arestos divergentes consagrando a tese oposta da não-incidência do imposto sobre a renda em relação à parcela de juros de mora ⁽²⁹⁾, partindo dos mesmos Tribunais.

No âmbito da Justiça Comum, tem-se o seguinte aresto favorável à incidência do imposto sobre a renda na parcela de juros moratórios: 1ª Câmara de Direito Público do TJSP, AI nº 355.450-5/6-00, Rel. Des. Danilo Panizza, julg. em 02/03/2004. ²⁹ No âmbito do STJ, tem-se, dentre outros, o seguinte aresto contrário à tributação da parcela de juros moratórios: 2ª Turma, ROMS nº 199901102561/RJ, Rel. Min. Paulo Medina, in DJ 13/10/2003, p. 312. No âmbito da Justiça Federal: TRF da 5ª Região, Apelação Cível nº 296670/AL (200080000076230), 1ª Turma, Rel. Des. Federal Alcides Saldanha, in DJ 11.02.2003, p. 566. No âmbito da Justiça Comum: 7ª Câmara de Direito Público do TJSP, AI nº 319.442-5/6-00, Rel. Des. Torres de Carvalho, julg. em 07/04/2003. No âmbito da Justiça do Trabalho: TST (SBDI-I, E-RR nº 710676/2000, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, in DJ 06/02/2004; 3ª Turma, RR nº 3169/2002-902-02-00, Rel. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, in DJ 04/06/2004; 3ª Turma, RR nº 1679/1999-231-04-40, Rel. Juiz Convoc. Cláudio Couce de Menezes, in DJ 04/06/2004; 3ª Turma, AIRR nº 31797/2002-900-09-00, Rel. Juíza Convoc. Wilma Nogueira de A. Vaz da Silva, in DJ 18.06.2004); TRT 2ª Região (4ª Turma, Recurso Ordinário nº 01158.2002.472.02.00-2 (20040279248), Rel. Juiz Ricardo Artur Costa e Trigueiros, in DJ 18.06.2004), TRT 5ª Região (5ª Turma, AP nº 01127-2000-016-05-00-2 (3.940/04), Rel. Juíza Maria Adna Aguiar, julg. em 10.02.2004; 5ª Turma, AP nº 00994-1991-004-05-00-9, Rel. Juíza Maria Lisboa, julg. em 17.02.2004); TRT 6ª Região (3ª Turma, AP nº 0273-1997-181-06-00-6, Rel. Designado Juiz Zeneide Gomes da Costa, in DJ 27.02.2004) TRT 10ª Região (3ª Turma, AP nº 00935-1999-010-10-85-5, Rel. Juiz Douglas Alencar Rodrigues, in DJ 13/02/2004); TRT 12ª Região (2ª Turma, AP nº 02276-2001-032-12-85-3 (09905/2004), Rel. Juiz Garibaldi Tadeu Pereira Ferreira, julg. em 27.07.2004; 1ª Turma, AP nº 00100-1989-014-12-00-5 (08723/2004), Rel. Juiz Geraldo José Balbinot, julg. em 22.06.2004; 2ª Turma, AP nº 00362-1995-001-12-00-1 (05573/2004), Rel. Juiz C. A. Godoy Ilha, julg. em 04.05.2004); TRT 17ª Região (AP nº 1303.1999.5.17.0.2 (3343/2004), Rel. Juiz Gerson Fernando da Sylveira Novais, in DJ 14.05.2004).

²⁹ No âmbito do STJ, tem-se, dentre outros, o seguinte aresto contrário à tributação da parcela de juros moratórios: 2ª Turma, ROMS nº 199901102561/RJ, Rel. Min. Paulo Medina, in DJ 13/10/2003, p. 312. No âmbito da Justiça Federal: TRF da 5ª Região, Apelação Cível nº 296670/AL (200080000076230), 1ª Turma, Rel. Des. Federal Alcides Saldanha, in DJ 11.02.2003, p. 566. No âmbito da Justiça Comum: 7ª Câmara de Direito Público do TJSP, AI nº 319.442-5/6-00, Rel. Des. Torres de Carvalho, julg. em 07/04/2003. No âmbito da Justiça do Trabalho: TST (SBDI-I, E-RR nº 710676/2000, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, in DJ 06/02/2004; 3ª Turma, RR nº 3169/2002-902-02-00, Rel. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, in DJ 04/06/2004; 3ª Turma, RR nº 1679/1999-231-04-40, Rel. Juiz Convoc. Cláudio Couce de Menezes, in DJ 04/06/2004; 3ª Turma, AIRR nº 31797/2002-900-09-00, Rel. Juíza Convoc. Wilma Nogueira de A. Vaz da Silva, in DJ 18.06.2004); TRT 2ª Região (4ª Turma, Recurso Ordinário nº

O tema, inexoravelmente, habita uma área cinzenta e nebulosa, oscilando os posicionamentos da jurisprudência sem que se chegue ou alcance um porto seguro.

Essa insegurança jurídica é muito grave e preocupante, principalmente quando se trata de retenção na fonte de imposto sobre a renda em precatórios, já que o longo período de inadimplência de alguns entes públicos torna a parcela de juros moratórios substancial no valor total do crédito a ser pago.

Não se compadece com o melhor conceito de justiça que credores do poder público recebam por metodologia diferenciada seus créditos, uns sendo mais tributados do que outros, a critério do entendimento pessoal de cada juízo da execução.

Cabe, nesse instante, externar a minha compreensão pessoal sobre o delicado tema, enfrentando-o com a percuciência que ele exige e merece.

A Constituição estabelece expressamente as limitações, os conteúdos normativos básicos e as definições do espaço de atuação tributária do Poder Público.

Sem olvidar que o Direito Tributário é regido pelo princípio constitucional da estrita legalidade (art. 150, III, a, CF/88), que somente permite a cobrança de tributos que sejam instituídos por lei (ordinária ou complementar, conforme o caso), o certo é que a norma infraconstitucional não pode deturpar o sentido nem o alcance normativo definido pela Constituição, sob pena de vício de inconstitucionalidade.

Pois bem, no caso do imposto sobre a renda, a Constituição de 1988, em seu art. 153, III, autorizou a União a instituir imposto sobre “a renda e proventos de qualquer natureza”.

Assim, e como bem sintetiza CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, citado por ROBERTO QUIROGA MOSQUERA ⁽³⁰⁾, as normas infraconstitucionais não podem conferir aos termos “renda” e “proventos”

01158.2002.472.02.00-2 (20040279248), Rel. Juiz Ricardo Artur Costa e Trigueiros, in DJ 18.06.2004), TRT 5ª Região (5ª Turma, AP nº 01127-2000-016-05-00-2 (3.940/04), Rel. Juíza Maria Adna Aguiar, julg. em 10.02.2004; 5ª Turma, AP nº 00994-1991-004-05-00-9, Rel. Juíza Maria Lisboa, julg. em 17.02.2004); TRT 6ª Região (3ª Turma, AP nº 0273-1997-181-06-00-6, Rel. Designado Juiz Zeneide Gomes da Costa, in DJ 27.02.2004) TRT 10ª Região (3ª Turma, AP nº 00935-1999-010-10-85-5, Rel. Juiz Douglas Alencar Rodrigues, in DJ 13/02/2004); TRT 12ª Região (2ª Turma, AP nº 02276-2001-032-12-85-3 (09905/2004), Rel. Juiz Garibaldi Tadeu Pereira Ferreira, julg. em 27.07.2004; 1ª Turma, AP nº 00100-1989-014-12-00-5 (08723/2004), Rel. Juiz Geraldo José Balbinot, julg. em 22.06.2004; 2ª Turma, AP nº 00362-1995-001-12-00-1 (05573/2004), Rel. Juiz C. A. Godoy Ilha, julg. em 04.05.2004); TRT 17ª Região (AP nº 1303.1999.5.17.0.2 (3343/2004), Rel. Juiz Gerson Fernando da Sylveira Novais, in DJ 14.05.2004).

³⁰ In “Renda e Proventos de Qualquer Natureza – O imposto e o conceito constitucional”, editora Dialética, 1996, p. 40.

uma conotação ou denotação transbordantes do sentido admissível na inteligência normal e daqueles demarcados constitucionalmente. Caso seja negada essa assertiva, de que as significações das normas jurídicas de hierarquia inferior devem adequar-se às significações de “renda” e “proventos” presentes no Texto Supremo, os preceptivos constitucionais teriam valência nula, isto é, não se prestariam a cumprir sua única e específica função: demarcar, na qualidade de regras superiores, o campo de liberdade do legislador, assim como de todos os regramentos, atos e inteligências sucessivos. Deveras, se o legislador ou o aplicador da regra pudessem delinear, a seu talante, o campo de restrições a que estão submetidos, através da redefinição das palavras constitucionais, assumiriam, destarte, a função de constituinte.

E o que seria, na ótica da Constituição, renda?

É preciso ficar claro que, doutrinariamente, o conceito de “renda” sempre foi muito polêmico, sendo a sua construção influenciada por uma confusa e contraditória opinião da área econômica.

Não obstante, GUSTAVO VETTORATO ⁽³¹⁾ traça alguns caminhos para a construção de um conceito seguro de “renda e proventos de qualquer natureza” à luz da Constituição:

“Tal conceito não é encontrado em um único dispositivo, mas provém da construção originada do próprio sentido meta-jurídico de renda, alicerçado pelos princípios a serem obedecidos por esse imposto (generalidade, universalidade e proporcionalidade, art. 153, § 3º, da CF/88), bem como pela exclusão semântica presente na diferenciação do conceito de renda de outros fatos econômicos sobre os quais a Constituição autorizou a imposição tributária (faturamento, receita, salário etc), conforme exhaustivamente explanado pelo professor José Artur Lima Gonçalves (p. 174-190).

Assim, renda e proventos de qualquer natureza não são nada mais do que acréscimos patrimoniais ocorridos por mutações dos direitos e bens do contribuinte, que, ao final de um certo período, o configura como um saldo positivo. Ou seja, não basta alterar/mudar/trocar elementos patrimoniais após o

³¹ VETTORATO, Gustavo. Do Imposto de Renda retido pela fonte pagadora de prêmios em dinheiro. Jus Navigandi, Teresina, a.9, n. 601, 1 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6335>>.

determinado lapso temporal, o patrimônio da pessoa deverá estar em situação superior (saldo positivo) em comparação ao momento anterior, configurando-se riqueza nova, ou renda.”

Tal orientação encontra-se em perfeita sintonia com a clássica lição de JOSÉ LUIZ BULHÕES PEDREIRA ⁽³²⁾:

“O sentido vulgar de renda é o de produto do capital ou trabalho, e o termo é usado como sinônimo de lucros, juros, aluguéis, proventos ou receitas. A expressão ‘proventos’ é empregada como sinônimo de pensão, crédito, proveito ou lucro. No seu sentido vulgar, tanto a expressão ‘renda’ quanto a ‘proventos’ implica a idéia de fluxo, de alguma coisa que entra, que é recebida. Essa conotação justificaria, por si só, a afirmação de que as concepções doutrinárias de renda pessoal que melhor se ajustam ao nosso sistema constitucional são aquelas da renda como fluxo, e não de acréscimo (ou acumulação) de poder econômico ou de patrimônio líquido.”

Por maiores que sejam as controvérsias e dissensos doutrinários sobre o conceito de renda, há um elemento de sua composição sobre o qual não pairam dúvidas: o de que ela envolve necessariamente a idéia de ganho, de acréscimo.

Tal noção incontestada já restou prestigiada em decisão unânime do Plenário do excelso STF ⁽³³⁾, assentando o Min. Carlos Velloso que “[...] não me parece possível a afirmativa no sentido de que possa existir renda ou provento sem que haja acréscimo patrimonial, acréscimo patrimonial que ocorre mediante o ingresso ou o auferimento de algo, a título oneroso”.

Devidamente compreendido o conceito de “renda ou proventos de qualquer natureza”, será que nele cabe a inclusão dos juros moratórios para efeito de incidência do tributo de imposto sobre a renda?

A resposta se impõe negativa.

³² PEDREIRA, José Luiz Bulhões. “Imposto de Renda”, Editora APEC, 1969, p. 2-21.

³³ RE nº 117887-6/SP, Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, in DJ 23/04/93.

A doutrina é uníssona ⁽³⁴⁾, e nesse ponto é acompanhada pela jurisprudência, quanto à natureza indenizatória dos juros de mora.

Firme nesse sentir, pode-se afirmar com segurança que os juros moratórios não configuram autênticos acréscimos patrimoniais do crédito principal, uma vez que tais verbas não objetivam remunerar o contribuinte pelo seu trabalho mas, antes, ressarcir os prejuízos que aquele sofreu por não ter recebido sua remuneração na época devida.

Vale invocar a lição do festejado professor ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA ⁽³⁵⁾:

“Realmente, as indenizações não são rendimentos. Elas apenas recompõem o patrimônio das pessoas. Nelas, não há geração de rendas ou acréscimos patrimoniais (proventos) de qualquer espécie. Não há riquezas novas disponíveis, mas reparações, em pecúnia, por perdas de direitos.

Na indenização, como é pacífico, há compensação, em pecúnia, por dano sofrido. Noutros termos, o direito ferido é transformado numa quantia de dinheiro. O patrimônio da pessoa lesada não aumenta de valor, mas simplesmente é reposto no estado em que se encontrava antes do advento do gravame (status quo ante).

Portanto, nas indenizações há simples reparações, em pecúnia, por perdas de direitos. Quem indeniza desfaz o dano que causou a terceiro. Recompõe a situação primitiva, anulando os efeitos da lesão jurídica que praticou.

Neste sentido a lição clássica de Plácido e Silva: “Derivado do latim indemnis (indene), de formou o vernáculo o verbo ‘indenizar’ (reparar, recompensar, retribuir), em sentido genérico que exprimir toda compensação ou retribuição monetária feita por uma pessoa a outrem, para a reembolsar de despesas feitas ou para a ressarcir de perdas tidas”

³⁴ Vale citar como filiados à tese da natureza indenizatória dos juros de mora, dentre outros: CLÓVIS BEVILAQUA (in “Código Civil dos Estados Unidos do Brasil”, Faculdades Integradas Estácio de Sá, edição histórica, fls. 178/179); MARIA HELENA DINIZ (in “Curso de Direito Civil Brasileiro”, Saraiva, 21 Vol. p. 308); MARCO AURÉLIO S. VIANA (in “Curso de Direito Civil”, Vol. 4, Del Rey, p. 133); e ORLANDO GOMES (in “Obrigações”, 80 ed., Forense, p. 206).

³⁵ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 17 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001. p. 768.

(Vocabulário Jurídico, 3ª. ed. vs. I e II, Rio de Janeiro, 1991, pp. 542 e 543 – os grifos estão no original).

O renomado autor assinala, ainda, que uma pessoa está indene quando “foi recompensada com alguma coisa em substituição de outra” (idem, ibidem, p. 452) e, por isso mesmo, não sofreu nenhuma perda, isto é, saiu livre, sem qualquer prejuízo material ou moral.

Destas ponderações ressaí que na indenização inexistente riqueza nova. E, sem riqueza nova, não pode haver incidência do IR ou qualquer outro imposto da competência residual da União (neste último caso, por ausência de indício de capacidade contributiva, que é o princípio que informa a tributação por meio de impostos).

Logo, as indenizações não são – nem podem vir a ser – tributáveis por meio de IR.”

Em suma, o imposto de renda incide sobre valores que implicam acréscimo patrimonial do beneficiário; não incidem sobre indenizações, que nada acrescem, mas apenas substituem, recompõem, restauram valores ou direitos pré-existentes.

Os juros moratórios não são, portanto, considerados como rendimento mas reparação, em pecúnia, pela lesão de direito, não havendo geração de renda ou acréscimo patrimonial de qualquer espécie, sequer riquezas novas disponíveis.

De nenhuma relevância, portanto, que o art. 46 da Lei nº 8.541/92 ou o art. 55, XIV, do Decreto nº 3.000/99 tenham considerado a parcela de juros de mora como tributável. Difícil seria imaginar normatização diversa por parte de um Poder Executivo que jamais escondeu ou disfarçou a sua voraz sanha arrecadatória de tributos, ocupando o primeiro lugar no universo das nações civilizadas.

Invocando uma vez mais as lições de JOSÉ LUIZ BULHÕES PEREIRA, “O Congresso pode restringir ou limitar o conceito de renda e proventos de qualquer natureza constante da Constituição, mas não ampliá-lo além dos limites compatíveis com a distribuição constitucional de rendas”.

Assim, se as leis infraconstitucionais (ordinárias e complementares) e os regulamentos (decretos, portarias, circulares, instruções normativas e outros

editados pelos diversos órgãos da Administração Pública) instituírem uma cobrança de tributo em desconformidade com a Constituição, aquela deverá ser declarada inválida e indevida, pelo maior de todos os vícios: o da inconstitucionalidade.

E essa missão cabe, indiscutivelmente, ao Poder Judiciário, guardião legitimamente vocacionado para a defesa e preservação dos ditames da Carta Suprema.

V – Da Política de Convênios para a Satisfação de Dívidas Constantes de Precatórios – Inscrição do Crédito Previdenciário em Dívida Ativa como Medida Coercitiva à Obtenção de Resultados Efetivos

Para finalizar, um último tema é digno de ser abordado neste despretenhoso estudo sobre precatórios: há alguma solução viável para a problemática da dívida da Fazenda Pública?

Não me arrisco a dizer que há uma fórmula mágica pronta, acabada, disponível para ser utilizada de forma eficaz.

Cheguei à conclusão, porém, de que não pode bastar a resignação diante do quadro estabelecido, da sensação de impotência imposta, como se a única alternativa fosse deixar tudo na mesma, intocável.

É imprescindível se indignar com o estabelecido, insurgir-se e buscar alguma outra opção que não a apatia e o marasmo, ainda que eventualmente nada seja concretamente modificado.

O se mexer é um modo de se sentir vivo.

E uma das tentativas válidas que vislumbro para a solução do grave e complexo problema do “*calote da dívida pública*” é o do diálogo, envolvendo a implementação de uma firme política de convênios, sem perder o prumo da sensatez e da razoabilidade.

Tais convênios permitem que, de uma forma planejada, o ente público devedor reserve e faça uso de recursos existentes em seu orçamento para quitação de seu passivo de precatórios e requisições de pequeno valor.

Embora os recursos aportados sejam sempre insuficientes para a quitação do passivo existente em um prazo imediato, a experiência tem demonstrado ser extremamente benéfica a reconstrução da cultura, junto aos administradores públicos, de necessidade de pagamento das dívidas

constantes de precatórios, o que autoriza antever uma mudança do triste cenário no médio e longo prazo ⁽³⁶⁾.

A simples permanência da questão da inadimplência de precatórios na pauta do dia de prefeitos e governadores, com imposição de providências efetivas para utilização de recursos do orçamento para quitação paulatina da dívida, já é algo importante para a solução do problema, pois possibilita que a dura temática não caia no esquecimento, perpetuando o calote por ausência de consequências para aqueles que fazem letra morta do art. 100, § 1º, da Carta Suprema.

Mas o que fazer para viabilizar essa política de convênios, quando vários administradores públicos, confiantes na ausência de consequências concretas ⁽³⁷⁾, simplesmente se recusam a iniciar qualquer negociação?

Quando o diálogo franco e cortês não alcança resultado útil para convencer os devedores públicos quanto a suas responsabilidades e deveres, o uso de um pouco de coerção se mostra adequado e razoável.

Mas que tipo de coerção?

Por força da saudável ampliação da competência da Justiça do Trabalho, a esta compete executar de ofício os valores das contribuições previdenciárias decorrentes de suas decisões.

Na grande maioria das execuções trabalhistas, incluindo as movidas contra a Fazenda Pública, há uma parcela de crédito trabalhista e outra de crédito previdenciário.

Ora, através de uma política bem planejada de integração entre a Justiça do Trabalho e o INSS, mostra-se plenamente possível se proceder à inscrição dos créditos previdenciários não satisfeitos em dívida ativa.

Omitindo-se o ente público devedor de iniciar qualquer tentativa para saldar seus débitos constantes dos precatórios pendentes, a permanência de

³⁶ No âmbito do Judiciário Trabalhista, pode-se citar como dignas de êxito as experiências dos convênios para quitação de precatórios celebrados pelos TRTs de Minas Gerais (3ª Região), Goiás (18ª Região) e Distrito Federal e Tocantins (10ª Região), dentre outros. “INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. *Precatórios judiciais*. 3. *Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento*. 4. *Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos*. 5. *A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade*. 6. *Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes*. 7. *Pedido de intervenção indeferido*.” (STF, Pleno, IF nº 2127 / SP, Red. Desig. Min. GILMAR MENDES, in DJ 22/08/2003, p. 022) “*Precatório. Não-pagamento do título judicial em virtude da insuficiência de recursos financeiros para fazer frente às obrigações pecuniárias e à satisfação do crédito contra a Fazenda Pública no prazo previsto no § 1º do artigo 100 da Constituição da República. Exaustão financeira. Fenômeno econômico/financeiro vinculado à baixa arrecadação tributária, que não legitima a medida drástica de subtrair temporariamente a autonomia estatal. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento*.” (IF nº 506 AgR/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, in DJ 25/06/2004, p. 04).

³⁷ Assim tem decidido o Plenário do excelso STF:

seu estado de inscrito em dívida ativa simplesmente lhe retira, por força de lei, a quase totalidade de sua capacidade de gestão econômica. É o que prevê o art. 56 da Lei nº 8.212/91:

“Art. 56. A inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, é condição necessária para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.

Parágrafo único. Para o recebimento do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, bem como a consecução dos demais instrumentos citados no caput deste artigo, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão apresentar os comprovantes de recolhimento das suas contribuições ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS referentes aos 3 (três) meses imediatamente anteriores ao mês previsto para a efetivação daqueles procedimentos.”

Pela disciplina constitucional de satisfação de débitos via precatório, a observância da ordem cronológica é imperiosa, de sorte que basta uma única inscrição para obrigar o ente público devedor a, necessariamente, ter de saldar todos os demais precatórios anteriores.

Fácil de ver que hoje já existe instrumental jurídico apto a exercer coerção razoável sobre prefeitos e governadores contumazes na inadimplência de seus precatórios, mostrando-lhes que o caminho do diálogo e da negociação é fundamental para a solução desse grave problema que é o da dívida pública com precatórios.

O que precisa é o Poder Judiciário investir um pouco mais nesse objetivo, saindo da posição passiva em que costumeiramente se pautou para construir, junto com o Executivo e o Legislativo, soluções viáveis para a problemática dos precatórios, sob pena de desmoralização e comprometimento efetivo do estado democrático de direito.

VI – Conclusões

Em conclusão, pode-se dizer que a temática do precatório, embora antiga, ainda suscita muitas controvérsias atuais, a exigir pacificação no âmbito da jurisprudência, como retratado no presente estudo.

A falta de unidade de entendimento enfraquece a posição do Poder Judiciário, facilitando a ação do Poder Executivo de protelar, a mais não poder, a satisfação de seus débitos.

É preciso buscar urgentemente soluções viáveis para o grave problema do “*calote da dívida pública*”, sendo a política de celebração de convênios uma medida exitosa na busca de reconstrução da cultura de que decisão judicial deve ser respeitada e cumprida.

O Poder Judiciário deve partir para uma posição pró-ativa, voltada a construir, junto com o Executivo e o Legislativo, soluções viáveis para a problemática dos precatórios, sob pena de no futuro ser responsabilizado como co-autor do crime de homicídio praticado contra o estado democrático de direito.

Alexandre de Azevedo Silva

Juiz do Trabalho Substituto e Responsável pelo Juízo de
Conciliação de Precatórios no âmbito da 10ª Região.