

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROF. JACY DE ASSIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MADALENA GONTIJO BORGES FONSECA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO
E A PRECEDÊNCIA DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES:
a efetividade da prestação jurisdicional
nos Juizados Especiais da Fazenda Pública a partir da EC 99/2017**

UBERLÂNDIA

2021

MADALENA GONTIJO BORGES FONSECA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO
E A PRECEDÊNCIA DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES:
a efetividade da prestação jurisdicional
nos Juizados Especiais da Fazenda Pública a partir da EC 99/2017**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direitos e garantias fundamentais.

Professor orientador: Prof. Dr. Carlos José Cordeiro.

UBERLÂNDIA

2021

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

F676 Fonseca, Madalena Gontijo Borges, 1967-
2021 O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E A PRECEDÊNCIA DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES [recurso eletrônico] : a efetividade da prestação jurisdicional nos Juizados Especiais da Fazenda Pública a partir da EC 99/2017 / Madalena Gontijo Borges Fonseca. - 2021.

Orientador: Carlos José Cordeiro.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Direito.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.387>
Inclui bibliografia.

I. Direito. I. Cordeiro, Carlos José, 1969-, (Orient.).
II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Direito.
III. Título.

CDU: 340

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2: Gizele

Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 156, PPGDI				
Data:	Vinte e sete de agosto de dois mil e vinte e um	Hora de início:	9:30	Hora de encerramento:	11:30
Matrícula do Discente:	11912DIR013				
Nome do Discente:	Madalena Gontijo Borges Fonsêca				
Título do Trabalho:	O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E A PRECEDÊNCIA DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES: A EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA A PARTIR DA EC 99/2017				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Sociedade, Sustentabilidade e Direitos Fundamentais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Direitos e Deveres na Sociedade de Risco				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, conforme previsto na Portaria n°. 36 da CAPES, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Prof. Dr. José do Carmo Veiga de Oliveira - Mackenzie; Prof. Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa - UFU; Prof. Dr. Carlos Jose Cordeiro - UFU - orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Carlos Jose Cordeiro, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta deram-se em conformidade com as normas do Programa.

A seguir, o senhor presidente concedeu a palavra aos examinadores, observando-se a ordem sucessiva, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, os examinadores e a discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelos examinadores e pela discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

Nada mais havendo a tratar, foram encerrados os trabalhos, lavrando-se a presente ata que, após lida e ratificada, foi assinada pela Banca Examinadora e pela discente.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos José Cordeiro, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/08/2021, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Carlos Goiabeira Rosa, Professor(a) do Magistério Superior**, em 08/09/2021, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **José do Carmo Veiga de Oliveira, Usuário Externo**, em 21/09/2021, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MADALENA GONTIJO BORGES FONSECA, Usuário Externo**, em 22/09/2021, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3004289** e o código CRC **1E37AC19**.

MADALENA GONTIJO BORGES FONSECA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO
E A PRECEDÊNCIA DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES:
a efetividade da prestação jurisdicional
nos Juizados Especiais da Fazenda Pública a partir da EC 99/2017**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos José Cordeiro (UFU)
Orientador.

Prof. Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa (UFU)
Examinador

Prof. Dr. José do Carmo Veiga de Oliveira
Examinador externo

“Garantir o direito à alimentação adequada e saudável significa reduzir as desigualdades. Significa crescer e se desenvolver de maneira sustentável, sem deixar ninguém para trás.” (GROSS, 2019).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por abrir meu entendimento, permitindo-me laborar um projeto de amplitude diferenciada com a finalidade de lançar um “novo olhar” para inúmeros problemas que assolam o direito fundamental à alimentação e à precedência dos precatórios alimentares.

À minha família, que despenderam a mim tempo importante de convívio, de apoio, compreensão e companheirismo durante todo o tempo em que passei lendo, escrevendo e rescrevendo esta dissertação,

Agradeço ao Juiz exemplar e professor orientador Doutor Carlos José Cordeiro, pessoa de ilibado saber jurídico e a todos os professores que me acompanharam: Dr. Fernando Martins Rodrigues, Dra. Keila Pacheco Ferreira, Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo, Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa, Dra. Renata Álvares Gaspar, Dr. Alexandre Walmott, Dr. Edihermes Marques Coelho, Dr. Ricardo Padovini Pleti, Dra. Cândice Lisbôa Alves, Dra. Daniela de Melo Crosara, Dr. Hélvécio Damis de Oliveira Cunha, Dr. Thiago Gonçalves Paluma Rocha, Dra. Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Squeff e Dra. Rosa Maria Zaia Borges, que estiveram sempre presentes na minha vida acadêmica, fazendo com que eu me entusiasmasse ainda mais pelo magistério superior.

O meu obrigada a todos da turma 2019, mestrados amigos, que com o convívio me fez despertar e acreditar no Direito, nessa nova ótica que certamente ampliará soluções e benefícios aos novos olhares para profissionais liberais, como advogados, peritos e entres outros prestadores de serviço aos entes públicos.

DEDICATÓRIA

Ao esposo Daniel e aos meus filhos Moisés e Abraam, dedico a presente dissertação, pois muito me incentivaram a buscar um sonho tão antigo que era a realização do Mestrado, para que eu adentre o mundo da pesquisa acadêmica e possa ministrar aulas na Universidade.

Aos amigos Prof. Dr. José do Carmo Veiga de Oliveira e sua esposa Cláudia Mara Figueiredo Boy de Oliveira, ao Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo e a Prof. Me. Marta Batalini, que disponibilizaram suas bibliotecas impressas, digitais e únicas.

À Universidade Federal de Uberlândia (UFU), representada pelo corpo docente e demais profissionais, que me proporcionaram não somente o refinamento de meu conhecimento jurídico, mas uma fração do conhecimento de vida, possibilitando-me a fazer verdadeiros amigos, que levarei pela vida inteira. Foram momentos intelectuais de crescimento e amadurecimento na busca dos fundamentos desta pesquisa.

Dedico ainda meu trabalho aos incansáveis estudiosos da ciência do Direito, principalmente aos profissionais do Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direitos Fundamentais e demais áreas afins.

Espero que este trabalho possa de alguma forma agregar valores, servir de estrutura para propostas legislativas futuras, bem como auxiliar a propagação do conhecimento e consequentemente efetivar sua função social. Com isso, somando mais para poder inquietar a comunidade acadêmica e fazer com que haja um novo olhar para as questões da efetividade dos direitos fundamentais, assim determinado constitucionalmente, contribuindo para que nenhuma pessoa física ou jurídica que tenha prestado serviços aos entes públicos fiquem em filas por anos para receber o salário, verba alimentar.

RESUMO

A presente pesquisa possui como tema o direito fundamental à alimentação e a precedência dos precatórios alimentares, sob a análise da efetividade da prestação jurisdicional nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, Emenda Constitucional (EC) 99/2017, com recorte de estudo na compatibilidade do atual sistema de pagamentos por ofícios requisitórios/precatórios; em especial como garantia ao direito fundamental à alimentação, tendo em vista a precedência dos precatórios alimentares na ordem dos pagamentos determinados judicialmente, instituído pela EC 30/2000, quando foi mantido pela EC 62/2009 e novamente tratado pela EC 94/2016. O método utilizado foi o dedutivo, partindo-se da premissa do estudo da Emenda Constitucional nº 99, do dia 14 de dezembro de 2017, bem como de diversos autores que laboram sobre o tema pesquisado. Assim, o tipo de pesquisa utilizada foi o bibliográfico, com pesquisa exploratória consistente, especialmente na apreciação da doutrina, bem como da legislação existente sobre o assunto. Foi acrescido ao rol de débitos de natureza alimentar com preferência, além dos titulares originários, os titulares por sucessão hereditária e pessoas com deficiência, segundo a lei. O atual problema consiste em verificar se a partir do novo regime de pagamento de precatórios disciplinado pela EC 99/2017, os juizados especiais conseguirão garantir a precedência do pagamento dos créditos de natureza alimentar, para efetivar o direito fundamental à alimentação, considerando o papel exercido por estes quanto à garantia dos princípios constitucionais do livre e eficaz acesso à justiça, devido processo legal, duração razoável do processo e sobretudo da celeridade processual. O objetivo, aqui, é analisar a atuação dos juizados especiais quanto à garantia da precedência do pagamento de natureza alimentar do ponto de vista operacional, a fim de, a partir do Novo Regime de Pagamento de Precatórios, instituído pela EC 99/2017, constatar a efetividade ou não do direito fundamental à alimentação. Desse modo, trata-se de direito plenamente, justificável e exigível, tendo em vista o princípio da dignidade humana para representar a essência e a base normativa do direito à alimentação e por consequência o pagamento dos precatórios alimentares em primeiro lugar.

Palavras-chave: Precatórios. Emenda Constitucional. Alimentação. Direito fundamental.

ABSTRACT

This research aims to discuss the fundamental right to food and the precedence of food precatories, under the analysis of the effectiveness of the jurisdictional provision in the Special Courts of the Public Finance - Constitutional Amendment (EC) 99/2017, with focus on the compatibility of the current payment system for precatory letters. The focus is, in particular, the guarantee of the fundamental right to food, and the precedence of food precatories in the order of payments determined by courts, instituted by EC 30/2000, maintained by EC 62/2009 and treated by EC 94/2016. The deductive method was used, based on the premise of the study of Constitutional Amendment nº 99, of December 14, 2017, as well as of several authors who work on the researched theme. Thus, the type of research used was bibliographic, with consistent exploratory research, especially in the appreciation of the doctrine, as well as the existing legislation on the subject. Thus, it was added to the list of debts of a food nature with preference, in addition to the original holders, the holders by hereditary succession and people with disabilities, according to the law. The current problem consists in verifying whether, from the new system of payment of precatories regulated by EC 99/2017, the Special Courts will be able to guarantee the precedence of food credits payment, in order to assure the fundamental right to food, considered in the role exercised by the Special Courts, regarding the guarantee of the constitutional principles of free and effective access to justice. Due to this legal process, as well as the reasonable duration of the process and above all the procedural speed, the objective of this paper is to analyze the performance of the Special Courts, regarding the guarantee of the precedence of food payment from the operational point of view in order to verify the effectiveness or not of the fundamental right to food, according to the New Precatories Payment Regime, established by EC 99/2017. It is a fully, justifiable and enforceable right, bearing in mind the principle of human dignity to represent the essence and the normative basis of the right to food and, consequently, the payment of food debts in the first place.

Keywords: Precatories. Constitutional amendment. Food. Fundamental right.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Trajetória da dívida pública entre o período de 2001 a 2017.....	48
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da dívida pública interna no Império.....	46
Tabela 2 – Pagamentos de precatórios entre o período de 2010 a 2020 da Fazenda do Estado de São Paulo.....	92
Tabela 1 da Procuradoria do Estado de Minas Gerais.....	127
Tabela 2 da Procuradoria do Estado de Minas Gerais.....	127
Tabela 3 da Procuradoria do Estado de Minas Gerais.....	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações diretas de inconstitucionalidade.....	73
Quadro 2 – Votos dos Ministros acerca da inconstitucionalidade da EC 62/2009.....	74
Quadro 3 – Características dos direitos fundamentais e sua aplicabilidade aos alimentos.....	90

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Fluxograma do aparato legislativo/organizacional-MG.....	125
Figura 2: Caminho percorrido pelo precatório.....	126

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros
ANAMAGES - Associação Nacional dos Magistrados Estaduais
ANSJ - Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário
ANTP - Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
ASPREC - Assessoria de precatórios
CEPREC - Central de Precatórios
CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CNSP - Confederação Nacional dos Servidores Públicos
CPC - Código de Processo Civil
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC - Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
FONAPREC - Fórum Nacional de Precatórios
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LFT - Letras Financeiras do Tesouro
LFTN - Letras Financeiras do Tesouro Nacional
LTN - Letras do Tesouro Nacional
NTN - Notas do Tesouro Nacional
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
ONU - Organização das Nações Unidas
PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB - Produto Interno Bruto
PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
RPV - Requisição de Pequeno Valor
STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 DIGNIDADE HUMANA, DIREITO À ALIMENTAÇÃO E VERBAS ALIMENTARES	16
2.1 Direitos humanos e dignidade humana: uma breve introdução.....	16
2.2 Direitos fundamentais: conceito, natureza jurídica e positivação na ordem jurídica pátria	21
2.3 Direito humano à alimentação adequada.....	34
2.4 O direito fundamental à alimentação na Constituição de 1988.....	37
2.5 As verbas alimentares como garantia da dignidade humana.....	40
3 ACESSO À JUSTIÇA E O NOVO REGIME JURÍDICO DE PAGAMENTOS DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES	43
3.1 O acesso à justiça: considerações gerais.....	43
3.2 A origem e evolução da dívida pública no Brasil: os apontamentos para identificação do início da dívida dos precatórios	46
3.3 Do desenvolvimento e consolidação do Direito Público.....	51
3.4 O instituto dos precatórios: conceito, classificação e natureza jurídica	54
3.5 O sistema de precatórios no direito comparado e no Brasil	56
3.6 A constitucionalização do sistema de precatórios no ordenamento pátrio.....	58
3.8 A disciplina especial dos precatórios alimentares na ordem constitucional a partir da Ementa Constitucional 62/2009	69
4 O DIREITO CONSTITUCIONAL À ALIMENTAÇÃO E A EFETIVIDADE DA PRIORIDADE CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES	80
4.1 Da prioridade constitucional dos precatórios alimentares.....	80
4.2 Efetividade e sustentabilidade social dos precatórios alimentares	81
4.3 A perspectiva pragmática dos entes públicos de cumprirem os compromissos com credores preferenciais	88
4.4 A Emenda Constitucional 62/2009 e a eficácia do direito fundamental à alimentação	94
4.5 A Emenda Constitucional 94/2016 e as mudanças introduzidas no sistema de precatórios	96
4.6 A Emenda Constitucional 99/2017, o atual regime jurídico de precatórios.....	98
4.7 Consequências do não cumprimento dos precatórios alimentares por parte da União, Distrito Federal, Estados e Municípios em tempo hábil.....	101
4.8 Dos juizados especiais estaduais e federais para processar os precatórios: inovação trazida pela Emenda Constitucional 99/2017	104
4.9 A garantia da precedência do pagamento dos créditos de natureza alimentar pelos Juizados Especiais da Fazenda Pública: a efetivação do direito fundamental à alimentação	113
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação consiste na análise da efetividade da prestação jurisdicional nos Juizados Especiais da Fazenda Pública trazida pela Emenda Constitucional (EC) 99/2017, juntamente com o recorte de estudo de compatibilidade do atual sistema de pagamentos por ofícios precatórios. Em especial, houve como garantia o direito fundamental à alimentação, tendo em vista a precedência dos precatórios alimentares na ordem dos pagamentos determinados judicialmente e instituído pela EC 30/2000, depois mantido pela EC 62/2009, tratando-se novamente pela EC 94/2016.

Essa última Emenda foi acrescida ao rol de débitos de natureza alimentar com preferência, além dos titulares originários, os titulares por sucessão hereditária com 60 anos de idade, os portadores de doenças graves e, ainda, aqueles considerados pessoas com deficiência, segundo a lei. Essa modificação ocorreu especialmente em decorrência dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no tocante às pessoas com deficiência, consubstanciado pela ratificação e promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009) e pela promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146, de 6 de julho de 2015).

Apesar da promulgação de nova Emenda Constitucional sobre precatórios (EC 99/2017), a nova redação trouxe inovações apenas aos artigos 101 ao 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), permanecendo em vigor a redação do art. 100, §1º, dada pela EC 94/2016 que prevê que o pagamento de caráter alimentar deva ser realizado antes dos precatórios comuns, dando preferência e efetividade ao pagamento da prestação jurisdicional aos credores dos respectivos alimentos. Estabelece, ainda, que o procedimento será instrumentalizado perante os Juizados Especiais de Fazenda Pública sem que haja um desequilíbrio das receitas públicas. Assim, a temática da pesquisa desenvolver-se-á no tocante à efetividade da quitação dos créditos alimentares na prestação jurisdicional dos Juizados Especiais da Fazenda Pública oriunda pela EC 99/2017.

A problemática desta pesquisa indaga: a partir no novo regime de precatórios disciplinado pela EC 99/2017, os Juizados Especiais da Fazenda Pública conseguirão garantir a precedência do pagamento dos créditos de natureza alimentar, efetivando, assim, o direito fundamental à alimentação?

Nesse contexto, será levado em consideração o papel que os juizados exercerão nessa empreitada; a garantia dos princípios constitucionais do livre e eficaz acesso à justiça do devido processo legal; a duração razoável do processo e, sobretudo, da celeridade processual. A

hipótese básica desta pesquisa tem como pressuposto que a EC 99/2017 ao instituir um novo regime especial de pagamento de precatórios, tenta, também, resgatar a ideia central do Estado Democrático de Direito das garantias do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário no devido processo legal, com duração razoável do processo com que a expectativa da referida emenda promova mecanismos para tornar acelerado os processos relacionados aos pagamentos de precatórios alimentares no Poder Judiciário.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo-se da premissa do estudo da EC 99/2017 e também de pesquisa teórica com autores que tratam do assunto. No caso em questão, tal abordagem será utilizada em dois momentos da pesquisa, na análise da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que atribuiu repercussão geral ao tema, e, posteriormente, no processo de identificação da atuação dos Juizados Especiais da Fazenda Pública frente ao pagamento dos precatórios de natureza alimentar.

Dessa forma, todas as etapas acima serão realizadas por meio dos métodos de procedimento comparativo e funcionalista. O método comparativo auxiliará na investigação, com o objetivo de destacar as semelhanças e as diferenças entre o objeto em observação, no caso referido: as Emendas Constitucionais. Ainda, verificará a compatibilidade do atual sistema de pagamentos de precatórios regido pela EC 99/2017, comparado às EC 30/2000, mantido pelas EC 62/200 e EC 94/2016, e tendo como objetivo apontar seus aspectos inovadores.

Na sequência, será utilizado o método funcionalista, por ser mais de interpretação do que de investigação, segundo afirmam Lakatos e Marconi (2003, p. 17). Para as autoras supracitadas, o método funcionalista enfatiza as relações e o ajustamento entre diversos componentes de uma cultura e sociedade, e visa, também, ao estudo da sociedade do ponto de vista das suas unidades, uma vez que considera toda atividade social e cultural como funcional e como desempenho de funções.

Assim, ao considerar as possibilidades de regulação construídas pela sociedade como meio de um ordenamento jurídico e suas implicações, constata-se uma análise de função nos quais os Juizados Especiais da Fazenda Pública e a EC 99/2017 exercem na efetividade do direito fundamental à alimentação, e isso é e será de extrema importância na interpretação dos resultados da pesquisa e na análise do problema proposto.

Ao justificar o uso do procedimento funcionalista como sendo um método interpretativo, o presente estudo objetivará compreender a função dos Juizados Especiais de Fazenda Pública, no que diz respeito à operacionalização dos ofícios requisitórios, que traz a EC 99/2017. Inclui-se aqui o papel desses Juizados Especiais frente à efetividade do direito

fundamental à alimentação, em garantir os princípios de livre acesso à justiça, da duração razoável do processo e da celeridade processual.

Paralelo aos procedimentos, serão utilizadas as técnicas de documentação indireta por meio de pesquisa bibliográfica e doutrinária acerca dos conceitos teóricos e os paradigmas que fundamentam a teoria dos direitos fundamentais, e de documentação direta, por meio de análise do conteúdo de decisões do STF. Dessa forma, em um primeiro momento será realizada a análise teórica acerca dos paradigmas dos direitos fundamentais, com apresentação do conceito, natureza jurídica e classificação desses direitos, além de uma análise da perspectiva garantista do direito fundamental à alimentação na Constituição Federal de 1988, tendo como foco o direito humano a uma alimentação adequada junto às possibilidades das verbas alimentares como garantia da dignidade humana.

Na sequência, serão analisados o acesso à justiça e o novo regime jurídico de pagamentos dos precatórios alimentares, quando parte da contextualização de sua origem e evolução no Brasil. Em seguida, considerar-se-á o instituto dos precatórios no que tange ao seu conceito e classificação, em especial sua evolução no direito comparado com a disciplina especial dos precatórios alimentares, a partir da EC 62/2009, no ponto de vista de suas implicações práticas.

Por fim, serão apresentadas as relações e considerações entre as Emendas Constitucionais supracitadas e a eficácia do direito fundamental à alimentação, considerando a efetividade e sustentabilidade social dos precatórios alimentares, a perspectiva pragmática sobre a capacidade financeira dos entes públicos de cumprirem os compromissos com os credores preferenciais. Por meio da análise proposta, espera-se contribuir para elucidar a problemática dos precatórios no Brasil, notadamente os de natureza alimentar, para chamar a atenção da comunidade científica e da sociedade sobre um tema pouquíssimo abordado em pesquisas acadêmicas e científicas, mas que merece ser analisado em maior profundidade, uma vez que se trata de direito fundamental constantemente violado pelos entes federados – a Fazenda Pública –, com o não pagamento dos precatórios e o desrespeito às decisões judiciais.

2 DIGNIDADE HUMANA, DIREITO À ALIMENTAÇÃO E VERBAS ALIMENTARES

O direito humano à alimentação adequada é tema que envolve uma complexidade teórica acerca dos paradigmas e das diferenças entre direitos humanos, direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana. Assim, este capítulo faz uma breve introdução acerca desses paradigmas que são fundamentais para a compreensão e a localização de tais direitos. Além dessas diferenciações, são analisados também o conceito, a natureza jurídica e a classificação dos direitos fundamentais como uma análise da perspectiva garantista do direito fundamental à alimentação na Constituição Federal de 1988.

2.1 Direitos humanos e dignidade humana: uma breve introdução

De acordo com Ramos (2019, p. 29), “direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade.” Outrossim, em outro entendimento:

Direitos humanos são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. São direitos inalienáveis, o que significa que não podem ser tirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Devem assegurar às pessoas condições básicas que lhes permitam levar uma vida digna. Isto é, com acesso à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à terra, à saúde, à moradia, à educação, à água e alimentos de qualidade, entre outros requisitos essenciais. (ABRANDH, 2013, p. 24).

Para a compreensão do surgimento, significado e abrangência dos direitos humanos nos tempos hodiernos, será apresento a seguir um breve relato histórico, demonstrando a indissociável relação existente entre os direitos humanos e os direitos fundamentais no Estado de Direito contemporâneo.

Os direitos humanos, vistos por um viés jusnaturalista, vêm sendo construídos desde a antiguidade, mais precisamente no período compreendido entre os séculos VIII e II a.C. (RAMOS, 2019, p. 37). Comparato (2003, p. 8) afirma que os direitos individuais foram abordados por vários filósofos, “influenciando-nos até os dias atuais: Zaratustra na Pérsia, Buda na Índia, Lao-Tsê e Confúcio na China, Pitágoras na Grécia e o Dêutero-Isaias em Israel”, e salienta que o ponto convergente entre eles é a adoção de códigos comportamentais baseados no amor e respeito ao outro.

Outrossim, há registros de direitos humanos no antigo Egito, com o reconhecimento de direitos de indivíduos na codificação de Menes (3100-2850 a.C.), na Babilônia com o Código de Hammurabi (1792-1750 a.C.), na Grécia com a consolidação de direitos políticos dos cidadãos, e em Roma com a contribuição do entendimento do princípio da legalidade e consagração dos direitos de propriedade, liberdade, personalidade jurídica e reconhecimento da igualdade entre todos os seres humanos (RAMOS, 2019, p. 37).

Além desses exemplos, observa-se a existência dos direitos humanos no Antigo e Novo Testamento, com o Pentateuco escrito por Moisés, também conhecido por “Torah”, conjunto de livros que prega solidariedade e preocupação com o bem-estar de todos (1800-1500 a.C.), e também a necessidade de respeitar a todos, especialmente as pessoas vulneráveis. (RAMOS, 2019, p. 38). Em seguida, surge o Cristianismo trazendo sua contribuição para a referida disciplina (dos direitos humanos), ao pregar a igualdade e a solidariedade com o seu semelhante. Não olvidando, ainda, a influência de filósofos como São Tomás de Aquino, entre outros. (RAMOS, 2019, p. 38). Por fim, “a Idade Média com poderes ilimitados e fundamentados na vontade divina, gestando os primeiros movimentos reivindicatórios de liberdades a determinados estamentos” (RAMOS, 2019, p. 37-38), ou classes sociais determinadas a subsistir, como citado na Magna Carta Inglesa de 1215.

Rumo à contínua construção de direitos humanos, surge um movimento na Itália, em meados do Século XIV, denominado Movimento Humanista. Esse movimento enxergava o homem como o centro de sua ideologia. A doutrina existia para servi-lo e não o inverso, por isso exaltava e valorizava a pessoa humana como sendo o meio e o fim. Considerava o homem como um ser integral, dotado de sentimentos e originalidade, de superioridade em relação aos demais seres criados. Enfim, o homem é visto como capaz de construir seu próprio caminho, de pensar por si próprio e, conseqüentemente, de ser detentor de autogoverno.

Segundo Villey (2007, p. 2), mesmo diante de todas demonstrações acima de indícios e registros de direitos humanos em épocas distintas, ainda é possível identificar marcos importantes na sua formulação. São eles evidenciados no final do século XVIII, após o caso Dreyfus (Fundação da Liga dos Direitos do Homem), quando o alto comando do Exército francês encenou lance de espionagem, o capitão Alfred Dreyfus foi condenado à prisão perpétua acusado de vender informações secretas aos alemães. Mais tarde foi descoberto que se tratava de ardil para despistar a atenção dos inimigos do segredo que era a aquisição de uma superarma de guerra. Portanto, fica evidente uma história da fraude jurídica armada pelo exército francês, causando indignação ao povo francês e pedido de revisão do caso (VILLEY, 2007, p. 2).

Mais adiante, após o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e constatada a dimensão do Holocausto judeu legalizado pelo governo arbitrário de Hitler, surge a necessidade de se estabelecer um estado de proteção aos seres humanos. Dessa forma, o remédio para tentar curar a desumanidade do direito que rompeu suas amarras da justiça foi o estabelecimento dos denominados “direitos humanos”, “talvez a única esperança de arrebatara o direito da esclerose e o único instrumento de seu progresso” (VILLEY, 2007, p. 2-4). A partir daí, a humanidade presenciou a criação de aparato legislativo e a internacionalização da proteção dos direitos humanos, nunca vistos até então.

Essa normatização foi encorajada em função da Carta das Nações Unidas, também conhecida por Carta de São Francisco de 1945. A referida carta representa importante registro da internacionalização dos direitos humanos, influenciando a judicialização dos crimes contra a humanidade na seara internacional e, finalmente, averiguando a criação do sistema global de proteção internacional de direitos humanos, com os respectivos instrumentos convencionais e não convencionais de atuação.

Com a adoção dos princípios constantes da Carta de Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU), além de outros instrumentos internacionais, finalmente foram sendo desconsideradas as ideias de exclusividade dos direitos humanos e reforçando a consciência de adotar o paradigma do reconhecimento de sua universalidade e inclusividade, ou seja, mais do que nunca se tornou necessário promover a inclusão dos povos. Mesmo porque vivia-se períodos de inúmeras reivindicações dos povos nas mais distantes localidades, todos em busca da conquista de exercerem o direito à autodeterminação, de poderem tomar decisão por si mesmos, de escolherem seus próprios caminhos (MBAYA, 1997, p. 18).

Diante de toda a turbulência citada acima e a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pela ONU em 1948, em Paris, de forma concomitante, deu-se a reestruturação do Estado Constitucional de Direito – onde se depreende que todas as previsões públicas e individuais, bem como os direitos socioeconômicos, culturais, liberdades públicas, etc., passam a ser objeto de tutela constitucional, sendo identificado pelos estudiosos como Estado de Direito de Terceira Geração, ao assumir o papel de delimitar e garantir aos cidadãos os direitos de terceira dimensão, como a paz social, os direitos de consumo, meio ambiente, liberdade ampla à informação, dentre outros direitos elencados na Constituição -, passando a ter a pessoa humana como alicerce e tendo como características a previsão de políticas públicas interventoras na ordem econômica e balizadoras de efetivo e concreto *Welfare State*, para além da mera acepção teórica Weimariana, a extensão do catálogo de direitos humanos com o

reconhecimento e inclusão de direitos fundamentais sociais e a generalização do modelo de controle judicial de constitucionalidade, inclusive com a criação de Tribunais Constitucionais.

Nos países do bloco ocidental, o reconhecimento dos direitos humanos, principalmente dos direitos sociais na DUDH, trouxe à baila a clara intenção de instituir direitos básicos a todo ser humano, independentemente de sua nacionalidade, conforme explicado abaixo:

Exemplos disso são a Declaração de Direitos dos Homens e dos Cidadãos, firmada logo após a Revolução Francesa, em 1789; a Constituição dos Estados Unidos da América, promulgada em 1787, 11 anos após a vitória do povo americano contra o Império Britânico; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, que serão explicados adiante. Os direitos à vida, à liberdade, à alimentação adequada, à saúde, à terra, à água, ao trabalho, à educação, à moradia, à informação, à participação, à liberdade e à igualdade podem ser citados como alguns exemplos de direitos humanos. (ABRANDH, 2013, p. 25).

Vale também ressaltar que a definição de direitos humanos é dinâmica. Está em constante construção, pois foram conquistados a partir de lutas históricas e, por essa razão, correspondem a valores que transmudam com o tempo. Progridem à medida que avança a humanidade, os conhecimentos construídos e a organização da sociedade e do Estado. São direitos intrínsecos, específicos e particulares a toda pessoa, que, por meio de longo processo de enfrentamentos e combates entre grupos, especialmente entre aqueles que detinham o poder de fazer o que melhor lhes convinham e as majorias sem poder algum. Portanto, tudo o que diz respeito a impulsionar, conquistar direitos humanos, está conectado ao estabelecimento de limites e de normas para o exercício do poder, seja este público, privado, econômico, político ou mesmo religioso. Em outras palavras: os direitos humanos consubstanciam-se num arcabouço de prerrogativas e faculdades indispensáveis a todo e qualquer ser humano ter uma vida digna (BOBBIO, 1992).

Diante disso, surge a necessidade de se estabelecer um mínimo a ser garantido do ponto de vista jurídico e da ética a todos os indivíduos, uma garantia voltada para o apelo da universalidade de valores de inspiração iluminista, ou “Século das Luzes”, caracterizado pela defesa das liberdades individuais e uso da razão para validar o conhecimento, marcado pelo rompimento com a Igreja Católica e, conseqüentemente, com o saber eclesiástico, com o rompimento do domínio da Igreja sobre o conhecimento.

Por outro lado, na seara jurídica nascia o movimento teórico desencadeado por diversos juristas importantes, dentre eles Kelsen e Schmitt, sobre a quem caberia a defesa da constituição, ou seja, quem deveria ser o intérprete último da Constituição. Esse foi o motivo de intenso debate travado entre Carl Schmitt e Hans Kelsen na década de 1930, debate esse decidido pela opção pelo controle judicial, exercido por um Tribunal Constitucional ou em

última instância por uma Corte Suprema com poderes para tanto, como no caso brasileiro – art. 102, “caput”.

Conforme já mencionado, os direitos humanos são influenciados pelos costumes e valores de determinado tempo histórico e, portanto, podem mudar de acordo com as regras e necessidades dos povos em determinado momento. Por exemplo, atualmente, discute-se sobre o direito à inclusão digital que é de fato uma demanda importante na atualidade, mas que não poderia ser prevista em outras épocas. O importante é a compreensão de que os direitos humanos existem para resguardar o ser humano da opressão, da injustiça e garantir a dignidade e a igualdade de direitos entre homens e mulheres, objetivando promover o progresso da sociedade, o bem comum e a paz em um estado de extensa liberdade (ABRANDH, 2013, p. 26).

Ainda conforme Abrandh (2013, p. 27), “os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e interrelacionados em sua realização”. Os direitos humanos são universais porque se aplicam a todos os seres humanos, independente da orientação sexual, idade, origem étnica, cor da pele, religião, opção política, ideologia, ou qualquer outra característica pessoal ou social; são indivisíveis porque os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são todos igualmente necessários para a conquista de vida digna, posto que um direito não pode ser realizado sem a existência dos demais, e a satisfação de um não pode ser usada como justificativa em detrimento da realização dos outros, igualmente importantes e vitais para a obtenção do viver com dignidade; são interdependentes e inter-relacionados porque a realização de um requer a garantia do exercício dos demais. Por exemplo: não há liberdade com pessoas sem alimentação ou alimentadas inadequadamente; não exercem plenamente o direito ao voto aqueles que estão desempregados, estando destituídos do direito ao trabalho e à educação; não há saúde se os indivíduos não dispõem de alimentação adequada e assim por diante. Desse modo, constata-se que não há reconhecimento da dignidade inerente a todas as pessoas, pois não gozam efetivamente de direitos iguais e intransferíveis que constituem os pilares da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

Porquanto, a promoção da realização de qualquer direito humano tem que ser desenvolvida de forma integrativa, interdependente e inter-relacionada, ou seja, com reciprocidade, estabelecendo relações com a promoção de todos os demais direitos humanos. São inalienáveis, ou seja, são direitos intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, o que significa que não podem ser subtraídos por outros, não podem ser cedidos voluntariamente ou onerosamente por ninguém, nem podem ter a sua realização sujeita a barganhas ou concessões.

Nesse contexto histórico, social e político da época é que foi desencadeado o gatilho da discussão sobre as constituições. Melhor dizendo, a partir da crise do paradigma do Estado Liberal e o conseqüente advento do Estado Social de Direito, consagrado nas constituições dirigentes do México (1917) e da República de Weimar (1919), constituindo esta, o marco jurídico político em que se registra o debate.

Por outro lado, Kelsen e Schmitt desenvolveram em seus debates o germe de autênticas concepções alternativas das constituições democráticas do século XX (CADEMARTORI; DUARTE, 2009, p. 713). Tais debates também permitiram novos questionamentos a respeito das necessidades de proteção das pessoas, facilitando o aparecimento dos primeiros registros de normas que poderiam regular, de modo geral, determinado Estado, acabando por gerar novas formas de pensar o assunto.

Os direitos humanos são provenientes de normas de caráter externo, global, internacional. Todos aqueles direitos reconhecidos protegem os indivíduos, a pessoa humana, de injusto e infundado limite que viole a sua dignidade e a sua existência como homem, permitindo que ele esteja em qualquer localidade, seja onde estiver, e possa desfrutar da vida de forma digna sem ser constrangido por atos atentatórios à sua condição de pessoa ou ser humano. Tais normas objetivam a proteção da pessoa frente a abuso de autoridade, sendo que todos os indivíduos, independentemente de cor, raça, religião, sexo, nacionalidade, etnia, idioma ou qualquer outra condição, estão sob a proteção de normas de direitos humanos, não podendo haver qualquer discriminação.

Segundo Ramos (2019, p. 29), “os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade.” São abarcados como direitos humanos o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito à educação de qualidade, o direito ao trabalho, entre muitos outros direitos que vem sendo acrescidos, devido à evolução social.

2.2 Direitos fundamentais: conceito, natureza jurídica e positivação na ordem jurídica pátria

Os direitos fundamentais foram conceituados recentemente na história, não possuem uma origem determinada. Tem-se que as principais correntes filosóficas tentaram demonstrar o momento em que tais direitos teriam aflorados no meio social.

Os pensadores do jusnaturalismo afirmam que esses direitos são anteriores a qualquer lei ou ordenamento jurídico, tendo em vista que o surgimento dos direitos fundamentais

cataloga particularidades inerentes da humanidade.

É notável observar que ainda na Idade Antiga, na Idade Média e no início da Idade Moderna já existiam pensamentos relacionados à relevância de tais direitos. E em razão dessa importância é que aconteceu a disseminação de algumas ideias as quais fundamentavam a existência desses direitos, como se pode ver com destaque, a influência das Revoluções Francesa, Inglesa e Americana no reconhecimento e, principalmente, na positivação desses direitos essenciais para o ser humano.

São reconhecidos na doutrina constitucional três dimensões de direitos fundamentais. Outrossim, há alguns constitucionalistas que entendem haver uma quarta dimensão, mas ainda não há reconhecimento constitucional positivo dessa sua existência. Mesmo que exista outras gerações de direitos fundamentais, o importante é ressaltar que uma dimensão não despreza a outra, mas coexistem harmonicamente.

As dimensões dividem-se conforme fundamento da Revolução Francesa. Primeira dimensão: liberdade; estes por estarem ligados à luta por liberdade e segurança dos direitos individuais frente ao Estado; segunda dimensão: igualdade, que está relacionada ao valor igualdade, são os direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais; terceira dimensão: fraternidade, voltada a uma visão geral para proteção de interesse coletivos e difusos das gerações presentes e futuras, dotada de humanismo e universalidade (BONAVIDES, 2006, p. 569). O Estado Liberal é responsável pela primeira geração de direitos; o Estado Social pelo surgimento da segunda geração de direitos; e o Estado Democrático está fortemente relacionado à terceira geração de direitos.

O movimento constitucionalista entendido como sendo o movimento de limitação dos poderes estatais está atrelado ao nascimento dos direitos fundamentais. Tais direitos passaram por um longo processo de construção, do ponto de vista histórico evolutivo, e se confunde com a evolução do próprio constitucionalismo. O fato de agregar novos direitos a cada momento histórico funciona como forma de atender as necessidades que vão surgindo na sociedade, devido a sua constante transformação, novos paradigmas vão sendo alcançados diariamente.

Os direitos fundamentais passaram por diversas transformações necessárias, ditadas pelo meio social a partir do seu reconhecimento nas cartas constitucionais, no que diz respeito à sua titularidade, eficácia e efetivação. Há corrente doutrinária que propugna a título de início histórico de tal reconhecimento o fenômeno do constitucionalismo, o qual surgiu primeiramente na Inglaterra com a Carta Magna *Libertatum* em 1215, a qual limitou os poderes do Rei João Sem-Terra ou monarca, com a finalidade de evitar que praticassem excessos/arbitrariedades contra a vida dos súditos, ressaltando que a referida carta registrou uma espécie de acordo entre

o rei e os barões feudais, numa tentativa de restaurar o relacionamento mal resolvido entre eles por meio de um acordo em que se buscava evitar novos excessos praticados pelo rei para com os barões feudais, reconhecendo, conseqüentemente, desse modo, algumas prerrogativas dos cidadãos com relação ao Poder Público. Mas, observa-se que o acordo não contemplava todos os cidadãos, mas apenas a elite: os barões feudais ingleses.

Os direitos humanos não estavam nas mãos de um monarca, mas eram inerentes ao homem, precisando somente ser declarados. Um exemplo dessa afirmação é a Magna Carta *Libertatum* supracitada, que em seu artigo afirma:

Nenhum homem livre será detido ou sujeito à prisão, ou privado dos seus bens, ou colocado fora da lei, ou exilado, ou de qualquer modo molestado, e nós não procederemos nem mandaremos proceder contra ele senão mediante um julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país. (INGLATERRA, 1215).

Aqui encontra-se uma limitação à atuação do Estado que rememora o princípio da reserva legal e do juiz natural.

Com o poder sendo designado aos poucos nas monarquias, por consequência, a Igreja Católica começou a perder espaço na política mundial, não somente com a dinastia Tudor e a criação da Igreja Anglicana, mas também com a Guerra dos 30 anos, entre 1618 e 1648, momento crítico, que também representa a passagem do feudalismo para a Idade Moderna.

A seguir, dá-se início ao protestantismo do século 16 que representou a justificação filosófica e religiosa para a nova configuração mundial econômica, fato este que desgastava a relação entre os reinos e o poder clérigo com um *modus operandi* ultrapassado, logo, poderosos como a dinastia de Habsburgo e do Sacro Império Romano-Germânico já não compartilhavam os mesmos interesses que o papa (CARNEIRO, 2006, p. 163).

Na Idade Moderna, o absolutismo rendeu o sistema feudalista ao poder do monarca, a Igreja ainda exercia uma considerável influência ao justificar o poder dos mandantes, mas estava em decadência. Com a reformulação do sistema financeiro, a nobreza começou a alavancar sua influência nos Estados, houve uma crescente estatização judiciária e parlamentar. Em seqüência, iniciou-se a ascensão da burguesia, uma clara opressão ao sistema de castas, agravada ainda pelo início do protestantismo, religião aceita pelos burgueses em razão das autonomias e filosofias defendidas, assim o poder absoluto do rei sucumbiu.

Oportuno esclarecer que, segundo Lewandowski (2003, p. 411), na Inglaterra o absolutismo parlamentar criou um caminho mais frutífero ao desenvolvimento dos direitos, assim, as desavenças entre monarca e o parlamento prima pela liberdade, justiça e paz, o ideal

democrático fundado no progresso econômico, social e cultural, assim como o direito de resistência à opressão.

Posteriormente, a relevância da edição da Declaração de Independências dos Estados em 1776 foi considerada como sendo uma real constituição liberal. A referida declaração primou pela organização, coerência e oportunidade dos direitos fundamentais, de forma a conquistar sua positivação. E não deveria ser de outra forma, tendo em vista a contemplação de todos os homens, indistintamente, reforçando que esses indivíduos gozariam de direitos inalienáveis acima de qualquer poder político, exemplo disso é o direito à vida, à liberdade e a busca da felicidade.

Ressalta-se, ainda, ao término do século XVIII, a Revolução Francesa 1789 realizou a positivação e universalização dos direitos fundamentais. Dessa forma, registrou-se no texto constitucional, de modo claro e objetivo, direitos como liberdade, igualdade, propriedade e garantias individuais.

Então, a partir da década de 1930, há o surgimento de outras correntes de pensamentos constitucionalistas voltadas para o problema da normatização e constatação da necessidade de regulação dos direitos fundamentais.

Esse entendimento açambarcou não somente os direitos de liberdade, mas os direitos sociais, políticos, econômicos e cívicos. Contudo, mesmo constituindo direitos de grande importância para as pessoas, trouxe inúmeros problemas do ponto de vista teórico ao afirmar sua abrangência para todos e a necessária efetivação, desconsiderando suas várias dimensões e complexidades temáticas. Isto porque deixaram de lado, ou seja, omitiram a análise do caráter ideológico, político e econômico da qual tais direitos (de liberdade, direitos sociais, políticos, econômicos e cívicos) decorrem. Daí, como consequência desses estudos, questionamentos e discussões tem-se o enfoque normativo de direitos positivados nas Cartas Constitucionais.

Feito esse breve resgate histórico sobre a origem dos direitos fundamentais, é preciso esclarecer inicialmente que em essência são prerrogativas positivadas na ordem constitucional de determinado Estado. São direitos que se encontram ao longo da Constituição, e se afiguram como instrumentos de proteção do indivíduo frente à atuação estatal, ou seja, a possíveis abusos da atuação política do Estado ou, conforme o caso, contra particulares. Têm como objetivo a garantia do mínimo possível para a existência de vida digna da pessoa humana, o que remete ao Princípio do Mínimo Existencial presente no artigo XXV da Declaração dos Direitos Humanos, que se constituiu como direito fundamental e está atrelado à dignidade da pessoa humana., sendo direito indisponível que resguarda os indivíduos da omissão estatal, e consoante ao princípio da dignidade da pessoa humana citado no inciso III do artigo 1º da Constituição

Federal, constituindo um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. A dignidade da pessoa humana é o fundamento, é o alicerce que rege o Estado brasileiro. É considerado como parâmetro para fins de consagração dos Direitos Fundamentais.

Observa-se, por conseguinte, que é impossível a compreensão dos direitos fundamentais sem relacioná-los à história, isso porque estes não são frutos de descobertas repentinas, mas foram construídos, paulatinamente, no decorrer dos anos. Não é resultado apenas de estudos e pesquisas acadêmicas, de bases teóricas, mas principalmente do processo histórico de lutas contra o poder dominante. Os direitos essenciais do indivíduo não nascem de uma única vez, mas são reconhecidos como necessidades do indivíduo, portanto, legítimos para assegurar a cada pessoa e a sociedade existência digna. Desse modo, alcançar sentido para o desenvolvimento da vida em sua plenitude. Nessa linha, Bobbio (1992, p. 5) bem afirma que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”

Para Canotilho (1996, p. 259), os direitos fundamentais nascem a partir do processo de positivação dos direitos humanos, os quais são reconhecidos, e, conseqüentemente, recepcionados pelas legislações dos Estados, como sendo direitos considerados intrínsecos, essenciais à pessoa humana:

As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta. (CANOTILHO, 1996, p. 259).

O atual Estado de Direito exige a democracia para a sua operabilidade. Entretanto, a democracia não prescinde dos direitos fundamentais, pois tais direitos são considerados pressupostos do regular funcionamento da democracia (NOVAIS, 2006, p. 20). Nesse sentido, para além dos direitos a ações positivas, os cidadãos também têm direitos a ações negativas:

Os direitos dos cidadãos, contra o Estado, a ações estatais negativas (direitos de defesa) podem ser divididos em três grupos. O primeiro grupo é composto por direitos a que o Estado não impeça ou não dificulte determinadas ações do titular do direito; o segundo grupo, de direitos a que o Estado não afete determinadas *características* ou *situações* do titular do direito; o terceiro grupo, de direitos a que o Estado não elimine determinadas *posições jurídicas* do titular de direito. (ALEXY, 2008, p. 196). Robert Alexy, livro Teoria dos Direitos Fundamentais. Editora Malheiros

Significa, então, dizer que o Estado deve buscar tutelar o direito dos seus cidadãos, notadamente quando tal direito se consubstancia direito fundamental, tal qual é o da proteção à vida, seja por meio da garantia da não violação de normas de ordem pública contidas na Constituição, seja por meio da aplicação subsidiária do Código Penal nas relações de convivência ou por meio da edição de outras leis que regulamentam direitos fundamentais, desde que tendentes a beneficiar a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, conforme trata o art. 5º da Constituição Federal de 1988.

No Estado de Direito Democrático, o princípio do Estado de Direito é limite intransponível que se impõe ao poder legítimo, e que, por isso, pode se opor ao princípio democrático (NOVAIS, 2006, p. 33). Nota-se, portanto, que a ideia de democracia e de Estado de bem-estar social estão diretamente atreladas à ideia de direitos fundamentais, que se baseiam na força normativa da constituição. Nesse sentido:

O resultado final, ainda que não definitivo, desse processo de racionalização social é o moderno Estado de Direito, nascido substancialmente de uma legislação sempre mais ampla, com a conseqüente consciente imposição de regras de comportamento social que excluem a auto tutela em um âmbito sempre mais vasto de pessoas e coisas, em opção por uma normatividade e execução centralizadas (GRAU, 2012, p. 17).

Dessa maneira, o Estado do bem-estar social busca essencialmente voltar-se para o aspecto social, garantindo os direitos fundamentais e ingerindo na autonomia dos cidadãos para que não se deixe à mercê das arbitrariedades oriundas de deturpações da autorregulação do mercado e más interpretações acerca do Estado mínimo, que levam ao resgate do *laissez-faire* do Estado liberal de direito, privilegiando os agentes econômicos em detrimento dos consumidores.

Segundo Streck e Morais (2006, p. 57), o Estado de bem-estar social tem as suas origens no pós-Primeira Guerra Mundial, em cenário de extrema fragilidade política e econômica em nível internacional, o qual tornou imprescindível a intervenção estatal na ordem econômica e social no intuito de promover a igualdade material e de regular o mercado, para atender às demandas sociais. Em outras palavras, o *Welfare State* é uma consequência da crise do Estado de Direito Liberal-Burguês voltado à livre e desenfreada acumulação do capital, com poucas regras de regulação econômica, e que atingiu o ápice de seu colapso com a Grande Crise de 1929 (ou Grande Depressão, oriunda da queda da bolsa de valores americana).

Logo, tal modalidade surge como alternativa para sanar os prejuízos oriundos do modelo anterior, consolidando-se em constituições tais quais a Mexicana (1917) e a de Weimar (1919),

que buscaram promover temas sociais tais como educação, saúde, trabalho, entre outros. A propósito:

Mesmo antes da depressão dos anos de 1930, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial, começou-se a autorizar o Estado a intervir na ordem econômica e social, para salvar o capitalismo de si mesmo. [...] Convém salientar que os objetivos desse novo perfil de Estado, ao se livrar ainda de forma branda das amarras liberais de não intervenção, consistiam na preservação do capital, vale dizer, garantir a sua acumulação sem solução de continuidade como condição de sobrevivência da própria economia de mercado. (BENTO, 2003, p. 4).

Assim, com base nas propostas do *New Deal* de Roosevelt e nos ideais keynesianos – e em oposição às concepções liberais econômicas do *laissez-faire* ou livre mercado –, o Estado do bem-estar social passou a exercer papel de destaque no controle da economia, criando condições ideais para o desenvolvimento dos direitos sociais, ultrapassando a obsolescência dos dogmas liberais e conduzindo-a para a garantia de igualdade para além da formal e de nivelamento social. No Estado de bem-estar social, os custos empresariais são “bancados” pelo Estado, por meio da inversão financeira massiva em títulos públicos de crédito. Segundo Grau (2012, p. 126), “investe-se massivamente em políticas públicas para atender os mais variados segmentos socioeconômicos”.

Plausível salientar que, todavia, o Estado de bem-estar social se consolidou em momento posterior na América Latina, em virtude, a priori, do desenvolvimento industrial tardio e dos governos ditatoriais, sendo que no Brasil tal modalidade não chegou a efetivamente se concretizar, tendo alcançado apenas uma fase primária com a Constituição de 1934, que se voltou para a proteção dos direitos trabalhistas. Embora o marco inicial do surgimento do *Welfare State* brasileiro tenha sido o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos dos trabalhadores, foi importante para regular questões relativas a diversos setores da economia e da burocracia da organização dos trabalhadores assalariados, com função específica de atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores, fazendo com que suas demandas fossem conhecidas antecipadamente e, conseqüentemente, para, dessa forma, favorecer politicamente grupos profissionais mais influentes. E com essa mesma estratégia, limitar a legitimidade das lideranças dos trabalhadores nas reivindicações sociais, promovendo, sorrateiramente, o enfraquecimento da capacidade de mobilização dos trabalhadores. Assim, as lideranças dos trabalhadores sempre estariam como marionetes nas mãos de grupos políticos mais influentes.

Mas esse fomento inicial de proteção aos direitos da pessoa trabalhadora, como ser humano, prestadora de serviços remunerados, realidade a cada dia mais presente no cotidiano,

é então positivado na Constituição de 1988, que traz em seu bojo um capítulo inteiro dedicado à Seguridade Social, típica do *Welfare State*, que se encontra em plena construção. Como se pode averiguar no processo de criação de institutos de aposentadorias e pensões, bem como a legislação trabalhista consolidada em 1943, a qual constituiu a mais importante inovação, abrindo caminhos para mudanças nas áreas de política, saúde e educação, entre outras.

Nesse período, houve implementação e melhorias no sistema de seguridade social. Diversas reformas no aparelho de Estado foram realizadas, solidificando, assim, um *Welfare State* fundamentado em políticas voltadas para a classe dos trabalhadores urbanos, com a finalidade precípua de não contrapor aos interesses das oligarquias rurais, detentora do poder político dominante.

Nesse sentido, é criado o Ministério do Trabalho e a legislação trabalhista é inovada, com a implementação de ações, de normas políticas de regulamentação do trabalho e organização política dos trabalhadores; trazendo orientações normativas para comerciários e industriários, trabalho feminino, o trabalho de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões, acidentes de trabalho e outros assuntos afetos e de relevância ao tema. Assim, foi legitimada a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas e demais assuntos de elevada importância. É implementada a regulação das formas de negociação salarial e organização sindical. Essa época tem como característica o aumento do papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento. O Estado assistencial em franca ampliação, com aparato centralizado, permitiu ações amplas e complexas no campo social, estimulando a participação da iniciativa privada. Tanto é verdade que:

[...] os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados em várias áreas ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada". (MARTINE, 1989, p. 100).

Dessa forma, deu-se a geração de tensão entre os objetivos redistributivistas e as necessidades do processo de acumulação. Pois, por um lado, favorecia a sua expansão, mas por outro, retroagia no tempo, uma vez que transferia recursos para classes detentoras de maior renda, porque entendia que essa classe apresentava ser portadora de maior capacidade de mobilização e de influenciar politicamente as decisões do poder público. Então, conseqüentemente, essas classes conseguiram orientar as políticas sociais de modo a atender seus interesses particulares, gerando ações ineficazes, inoperantes e retrógradas (MARTINE, 1989, p. 107).

Uma conclusão possível, no entanto, é que as referidas políticas redistributivas paradoxalmente acabaram reforçando as desigualdades preexistentes, pois os indivíduos que possuíam maior dificuldade para suprir suas necessidades básicas eram também os mesmos indivíduos com menor capacidade contributiva para com o sistema de seguridade social. Por consequência, como tais indivíduos não tinham influência política alguma para fazer integrar na legislação seus interesses e, dessa forma, serem beneficiados, ficaram à mercê da própria sorte. Ficaram ainda mais distantes do acesso à universalização do sistema de proteção previdenciário de então.

Em um resgate contextual, pode ser dito que o declínio do modelo do Estado de bem-estar social ocorreu a partir da década de 70, a exemplo dos governos Margareth Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos EUA – Estados Unidos da América. A referida crise está relacionada com o colapso fiscal e financeiro oriundo de políticas sociais implementadas de maneira desregrada, sem prévio planejamento orçamentário. Nessa esteira de acontecimentos, em 1988, com a edição da chamada "Constituição Cidadã", tentou-se alcançar o Estado de bem-estar social com o resgate de ideais “welferistas”, porém, conforme entende Toledo (2003, p. 114), como os governos a partir da década de 90 sentiram a influência da onda neoliberal, o que ocorreu foi o nascimento do Estado Social Democrático de Direito.

Ato contínuo, como resposta à crise da fórmula do Estado de bem-estar social, propugnou-se um repaginado retorno às leis voltadas à mínima regulação do mercado e o devido rigor e controle com o orçamento público, com o consequente corte de investimentos em políticas públicas e sociais, em que pese sua contradição com o desenho institucional de seguridade social da Constituição Federal de 1988 no Brasil, com ampla e expressa garantia à efetividade aos direitos fundamentais dos cidadãos. No entanto, após a reforma gerencial do Estado Brasileiro ocorrida em 1995, o Estado interventor na economia vem sendo substituído pelo Estado regulador, e as políticas sociais redesenhadas na busca de maior efetividade. Essa transição da administração burocrática para a gerencial, ocorrida em meados de 1980, foi resposta clara e objetiva dada pela sociedade à necessidade de melhorar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado, bem como a diminuição dos custos dos serviços sociais universais como de educação, saúde e previdência social.

Em seguida, deu-se a transformação do Estado democrático liberal em Estado democrático social. Nesse sentido, do ponto de vista administrativo, o Estado passa de um Estado burocrático, formalista com rigidez de procedimentos, para o Estado gerencial, fundamentado na eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, avaliação de desempenho e

controle de resultados. Dessa forma, instala-se uma administração voltada para atender às exigências dos indivíduos e aberta ao controle social.

Com a transição do Estado burocrático para o Estado gerencial, a administração pública gerencial passa a constituir fator de legitimação de política do Estado social, pois veio trazer neutralidade na pretensão das classes mais ricas de pagar menos impostos por meio da redução de serviços sociais universais de alcance das classes menos favorecidas. Pois, diante de um Estado social superdimensionado, faz-se necessário uma organização estatal com gestão mais eficiente, isto porque o consumo coletivo é mais eficiente do que o privado, o que deve ser realizado.

Essa é a nova visão de administração pública, a administração gerencial, que em muito vem contribuindo para a redução de custos na prestação dos serviços públicos de modo geral, e, sobretudo, sendo realizados com mais qualidade e eficiência. Vê-se o objetivo da reforma gerencial:

A administração gerencial torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; realiza serviços que envolvem poder de Estado por meio de agências executivas e reguladoras; e o que é mais importante mantém gratuitos os grandes serviços de consumo coletivo, mas transfere sua oferta para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados por meio de contrato de gestão. Através dessas quatro características — principalmente da última — o poder público garante os direitos sociais, mas transfere sua provisão ou oferta para organizações quase-estatais que são as organizações sociais. (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 37)

O Estado Social visa a tornar coletiva ou pública a prestação de serviços de educação, saúde e previdência social, bem como tornar coletivo o seu consumo e não individual. E para que isso aconteça, serviços gratuitos e iguais para todos, conforme diz a Constituição de 1988 em seu art. 5º, era preciso que o Estado além de os oferecer, deveria ser de forma efetiva e eficiente. Mesmo porque, o Estado Social é conquista definitiva das sociedades hodiernas, e a reforma gerencial é a necessidade que dele decorre, sua implantação é questão de tempo e qualidade. O país que adiar implantá-la ficará no passado e arcará com o prejuízo do atraso. Para Bresser-Pereira (2017, p. 37), essa transição do Estado burocrático (democrático liberal) para o Estado gerencial (democrático social) “[...] se mostra instrumento essencial das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado, diminuindo o estado social”. Ao se tornar mais eficiente à realização dos serviços sociais públicos ou coletivos, a reforma gerencial legitima o Estado social e garante seu avanço e aprofundamento futuro.

Para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012, p. 37), direitos fundamentais constituem direitos que estão ligados, de alguma forma, ao já aludido constitucionalismo, cujo marco inicial foi à carta Magna da Inglaterra de 1215, assinada pelo rei João Sem-Terra. Em suas palavras:

O surgimento do Estado constitucional moderno, cujo núcleo essencial e a razão de ser situam-se, justamente, no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 38).

Segundo Moraes (1999, p. 178) os direitos fundamentais despontaram “[...] da fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até a conjugação dos pensamentos filosóficos-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural”. Já para Mendes *et al.* (2009, p. 266), o desenvolvimento dos direitos fundamentais encontrou guarida na segunda metade do século XVIII, sobretudo com o *Bill of Rights* do Estado de Virgínia, no ano de 1776, quando ocorre a positivação dos direitos tidos como inerentes ao homem – até ali mais afeiçoados a reivindicações políticas e filosóficas do que a normas jurídicas cogentes –, e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, editada na Revolução Francesa de 1789.

Assim, pelas considerações aqui apresentadas, verifica-se que os direitos fundamentais são desdobramentos dos direitos humanos e que foi necessário um longo percurso histórico para o seu desenvolvimento e consolidação a nível global, sendo fruto do entendimento que o bem-estar social está diretamente associado à existência e ao acesso aos direitos fundamentais. Sem sombra de dúvidas, isso representa um avanço inegável para a humanidade cuja história sempre foi marcada pela luta no acesso e consolidação de direitos, especialmente contra os abusos do Estado.

Quanto ao conceito dos direitos fundamentais, Ferrajoli (2009, p 139-142) afirma que são “direitos universais e indisponíveis da pessoa física, do cidadão, do sujeito de capaz de agir, em oposição aos direitos patrimoniais, definidos como direitos singulares e disponíveis”. Tais direitos foram construídos com a finalidade de serem usufruídos por todas as pessoas, sem qualquer distinção, com o intuito de albergar infinidade de sujeitos, que, por sinal, são seus legítimos titulares. Esses indivíduos são identificados pela capacidade de produzir atos no plano fático, mesmo que sejam atos meramente jurídicos e indiretos, como, por exemplo, os do nascituro, que adentra somente o âmbito das normas em sentido de regra jurídica geral e ou abstrato. (FERRAJOLI, 2009, p. 142). Assim, leciona o autor supracitado:

[...] são ‘direitos fundamentais’ todos aqueles direitos subjetivos que correspondem universalmente a “todos” os seres humanos enquanto dotados do status de pessoas, cidadãos ou pessoas com capacidade de agir; entendido por ‘direito subjetivo’ qualquer expectativa positiva (de prestações) ou

negativa (de não sofrer lesões) ligada a um indivíduo por uma norma jurídica; e por ‘status’ a condição de um sujeito, prevista também por uma norma jurídica positiva, como pressuposto de sua idoneidade para ser titular de situações jurídicas e/ou autor dos atos que são exercício destas. (FERRAJOLI, 2004, p. 37, tradução nossa).

Para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012, p. 90), inspirados na conceituação de Robert Alexy, os direitos fundamentais podem ser definidos como posições jurídicas relativas às pessoas, que, do ponto de vista do Direito Constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integrados ao texto da Constituição e, assim, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não assento na Constituição formal.

No entendimento de Silva (2014 p. 180), “direitos fundamentais são aqueles direitos atinentes a situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive.” Nesse sentido, observa-se que direitos fundamentais do homem significam direitos fundamentais da espécie humana, é no sentido de que todos os direitos devem ser, por igual, reconhecidos formalmente, positivados no Texto Constitucional do Estado, mas sobretudo devem ser efetivados de modo concreto e material, esse é o que significado a expressão direitos fundamentais trazida no Título II da Constituição Federal, que se completa como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente no art. 17. Mesmo porque essa expressão contém princípios que traduzem o entendimento de mundo que orienta e informa a luta popular travada para a positivação e dá efetividade a tais direitos (SILVA, 2014, p. 180). Araújo e Nunes Júnior (2005, p. 109-110) mencionam direitos fundamentais como sendo uma categoria jurídica de natureza polifacética instituída com a finalidade de proteger a dignidade humana em todas as dimensões. Daí a afirmação de Hans-Peter Schneider de que os direitos fundamentais são “*conditio sine qua non*” do Estado constitucional democrático (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 70).

Segundo Barroso (2015), os direitos fundamentais possuem natureza de normas constitucionais definidoras de direitos subjetivos que investem benefícios em situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem executadas por prestações positivas ou negativas, exigíveis do Estado ou de outro eventual destinatário da norma, ou seja, “por direito subjetivo, [...] entende-se o poder de ação, assente no direito objetivo, e destinado à satisfação de um interesse” (BARROSO, 2015. p. 221-222).

Mascarenhas (2010, p. 45) entende que os direitos fundamentais possuem natureza jurídica de direitos constitucionais porque se encontram inseridos no texto da Constituição, no

qual está contida a expressa representação do Poder Constituinte da República Brasileira, positivado e legitimando o reconhecimento da intervenção do Estado nas áreas econômica e social, objetivando a proteção das classes menos favorecidas, e em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. Então, os direitos ali inseridos constituem declaração solene da sua existência, bem como a sua aplicabilidade imediata, conforme determina art. 5º, § 1º, da Constituição Federal. Entretanto, nem sempre essa aplicação imediata acontece, isto porque a própria Constituição Federal prevê a dependência de legislação a ser editada posteriormente, para efetivar a sua aplicabilidade. Nesse sentido, observa-se que as normas que trazem em seu bojo direitos fundamentais democráticos e individuais são denominadas normas de eficácia contida e aplicação imediata, ou seja, são normas que não dependem da edição de outra legislação para sua aplicação. Já as normas que expressam direitos fundamentais econômicos e sociais são de eficácia limitada e dependem de princípios programáticos, de normas integradoras e aplicação indireta.

Demonstra-se, portanto, como exemplo de normas de eficácia plena aquelas contidas no art. 5º, LXVII, LXVIII, LXIX e LXX, normas de eficácia contida aquelas expressadas no art. 5º, XII, XIII e normas de eficácia limitada as inseridas no art. 5º, XXIX e XXXII.

De outra parte, nota-se que o Estado Democrático de Direito prescreve e garante direitos fundamentais. Como a própria expressão afirma: se é Estado de Direito, obviamente está embutido a ideia de participação, de democracia, ou seja, tem caráter democrático, e somente por ser democrático pode ser chamado de Estado de Direito. Ademais, o Estado de Direito é fundamental para a sobrevivência da democracia, que protege e assegura a defesa dos cidadãos, principalmente os menos favorecidos, permitindo a efetiva representação popular nos diversos escalões do poder.

Nesse sentido, em defesa dos menos favorecidos, surge a teoria do mínimo existencial, cujo conteúdo é discutido por diversos autores, dentre os quais: John Rawls, Ricardo Lobo Torres, entre outros. Nesse diapasão, consoante citado por Torres (2003, p. 141), pode-se definir o mínimo existencial como “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas.”

Assim, o mínimo existencial pode ser compreendido pela definição acima como a parcela mínima que cada indivíduo necessita para sua sobrevivência. Essa parcela deve ser assegurada pelo Estado, por meio de prestações positivas, adquiridas pela cobrança de impostos, consoante os ditames constitucionais.

Segundo Branco (2002, p. 105), o conceito estabelecido para a ideia de mínimo existencial tem origem na filosofia, como os direitos humanos possuem antecedentes de São

Tomás de Aquino, defensor do direito natural na concepção de que o homem é criatura feita por Deus, feito à sua semelhança.

Em seguida, como instrumento de afirmação e realização de direitos humanos, surgem as constituições que faziam oposição ao Estado absolutista. Isso porque as mais graves ameaças à liberdade e à dignidade das pessoas eram praticadas pelo Estado. No século XVIII identifica-se o chamado Estado Patrimonialista, o qual era caracterizado por conceder imunidade somente para as classes mais abastadas como nobreza e o clero, sem qualquer previsão para os pobres. Em face disso e de outros acontecimentos, tornou-se evidente a necessidade de superação do absolutismo, com a identificação da ideia de limitação do poder estatal. (TORRES, 2003, p. 23).

Nesse contexto, a proteção mínima começa a ganhar importância e se realiza com o Estado de Polícia, quando é aliviada a carga de impostos dos pobres e transferindo para o Estado a proteção destes. Assim, iniciou o processo de defesa da progressividade tributária, com o limite no mínimo existencial, com a retirada da incidência tributária sobre as pessoas que não têm riqueza mínima para seu sustento. Por fim, é modificado o tratamento dado à pobreza, com estruturação jurídica da imunidade do mínimo existencial e a assistência social aos pobres. Ao explicar esse processo, Torres (2003, p. 188) pontua que: “pela imunidade do mínimo existencial retira-se do campo da incidência fiscal aquelas pessoas não possuem riqueza mínima para seu sustento,” preservando assim a sua sobrevivência.

Na atualidade, mais precisamente na Constituição brasileira, o mínimo existencial é um direito considerado como pré-constitucional, vez que foi não positivado na Carta Constitucional de 1988, mas para a doutrina majoritária está implícito no art. 3º, III, uma vez que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a erradicação da pobreza e da marginalização dos menos desvalidos. Tal expressão também consta no diploma de legislação tributária, cujo objetivo é contribuir para a garantia da igualdade de chance e o mínimo existencial. Em face disso, acontece a superação do absolutismo, com a identificação da ideia de limitação do poder estatal. Nessa perspectiva, a tributação transforma-se em direitos e deveres, expressos na Constituição Federal como princípios dotados de aplicação imediata (art. 51, § 1º, da CF) (TORRES, 2003, p. 23).

2.3 Direito humano à alimentação adequada

Segundo Ramos (2019, p. 29) “os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerados indispensáveis para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e

dignidade.” Os direitos humanos têm como premissa as condições básicas de manutenção da vida humana de modo global, promovendo meios para que todas as pessoas tenham direito à vida, à liberdade, à saúde, à moradia, à educação, à informação e à alimentação adequada, entre outros direitos que são construídos devido à dinâmica social. Assim, devem, obrigatoriamente, ser contemplados de modo universal, indivisível, inalienável, interdependentes e inter-relacionados. (ABRANDH, 2013, p. 24), pelo que, o direito à alimentação adequada está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, que vai muito além de alimentação equilibrada: pressupõe, sobretudo, o direito a estar livre da fome e da desnutrição, mas também, de ter acesso ao direito à alimentação adequada.

A expressão “direito humano à alimentação adequada” tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), pois a alimentação sempre foi a preocupação principal do homem, desde o tempo das cavernas, por ser ela a fonte de sua energia vital e por isso figura como objeto de preocupação individual e coletiva no mundo (ABRANDH, 2013, p. 27). Com uma melhor compreensão dos direitos fundamentais, da limitação do poder do Estado e, conseqüentemente, o desenvolvimento de um sistema de proteção maior e mais eficiente desses direitos na Constituição, verifica-se que o direito à alimentação adequada também é um direito fundamental e está previsto nas Constituições modernas, tendo-se por exemplo o Brasil, onde o direito à alimentação passou a ser incorporado pela Constituição desde 2010, por força da aprovação da EC nº 64 de fevereiro de 2010, a qual alterou o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 ao introduzir a alimentação como um direito social, estando sobre o prisma da Dignidade da Pessoa Humana, que estabeleceu a seguinte redação:

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2010).

De outra parte, a DUDH faz menção ao direito humano à alimentação adequada em seu art. 25, aparato legislativo de ordem internacional, em que, primeiramente, foi discutido o significado da promoção desse direito no contexto global e, posteriormente, o entendimento do que seja padrão de vida adequado, sua importância e implicações para a sociedade. Por fim, o conceito de direito humano à alimentação adequada foi apresentado pelo Relator Especial das Nações Unidas, Jean Ziegler, em 2002:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em

quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva. (ABRANDH, 2013, p. 29).

Nesse conceito, compreende-se que quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos ou em comunidade, tiverem acesso e gozarem de condição financeira permanente para obtenção de alimentação saudável e equilibrada, do ponto de vista nutricional, o direito alimentar se realiza. É impossível uma pessoa ser saudável sem usufruir de alimentação adequada.

Então, pode-se afirmar que a dignidade das pessoas está sendo empoderada por diversos instrumentos que visam a garantir a essencialidade da alimentação como direito primário para a existência do indivíduo e, dessa forma, usufruir plenamente de bem-estar físico, psíquico e social. Não olvidando que para adquirir esse nível adequado alimentar é necessário implementar políticas públicas, planos e programas e um conjunto de ações, exteriores ao próprio indivíduo, objetivando a garantia do direito humano à alimentação equilibrada.

Além do mais, o direito à alimentação adequada sempre foi motivo de grande preocupação por parte dos operadores de direito, assim como para a humanidade. Mas apenas algumas décadas atrás foi expressamente sacramentada na seara internacional, com a publicação da DUDH de 1948 que assim prescreve:

Art. 25. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, p. 8).

Importa comentar que o dispositivo acima prescrito teve a sua conceituação ampliada para outros instrumentos legislativos, também de ordem internacional, como o citado no art. 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que além de ressaltar o direito à alimentação, também informa o agente responsável para assegurar a realização desse direito:

Art. 11. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo

da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares. (BRASIL, 1992).

Como os direitos individuais e sociais elencados no art. 6º da CF – sobretudo o direito à alimentação adequada – foram elevados à condição de direitos fundamentais, e uma vez que foram positivados na referida Carta Constitucional, é como se recebessem selo da garantia de sua efetivação. Com esse registro, goza-se de plena preferência de prestação por parte do Estado, o qual está obrigado a assegurar, por meio de políticas públicas, a alimentação adequada, sob pena de ser acionado judicialmente em caso de omissão. Assim, aproxima-se de verdadeiro Estado Democrático de Direito, cuja função precípua é democratizar direitos fundamentais.

2.4 O direito fundamental à alimentação na Constituição de 1988

Direitos fundamentais são direitos humanos atribuídos à pessoa humana, de modo a considerar quão importante é, promovendo a sua sobrevivência com dignidade. Para isso, é conferido às autoridades políticas o poder de legislar a respeito, tanto no plano interno quanto externo, isto é, significa incluir normas de direito fundamental na Carta Maior do Estado e dizer que são normas instituídas no âmbito internacional ou global. Ao tornar-se direito positivado na esfera do direito constitucional de determinado Estado, pelo respectivo poder constituinte daquele Estado, passa a ser a representação gráfica do reconhecimento constitucionalizado de direitos indispensáveis à digna existência humana, passando a ser usufruída pelos indivíduos que se encontram no âmbito daquela territorialidade/jurisdição.

Para Ferrajoli (2004, p. 80), a análise dos direitos fundamentais, com base na teoria garantista e do desenvolvimento dos primeiros direitos do homem, constitui tanto um desafio teórico quanto prático do século XXI. Nesse diapasão, o constitucionalismo e os direitos humanos não importam somente em conquistas buscadas por via de lutas sociais, mas na elaboração de programas normativos a serem viabilizados diariamente, pelos legisladores. Até porque mais e mais direitos fundamentais vão aparecendo e se constituindo como tais, dada a

dinâmica da evolução da social. Assim, verifica-se a importância do estudo dos direitos, estejam eles em legislações locais, nacionais ou internacionais, frente a sua transitoriedade e constante construção, para serem efetivamente garantidos. Embora as pessoas sejam diferentes em suas culturas, são iguais como pessoas humanas, iguais em relação aos direitos sociais, iguais na busca de redução das desigualdades econômicas e sociais.

O fato de não haver homogeneidade cultural mundial não atrapalha o reconhecimento de uma ordem supraestatal, pois cada Estado tem suas características próprias, sua normatização própria, mas com diferenças manifestas e latentes de ordem econômica e social. Nesse caso, o que deve ser levado em consideração máxima é o fato de aspirar pressuposto da igualdade em direitos humanos para todos, com garantia das diferentes identidades, bem como da garantia dos direitos como direitos iguais para todos. Desse modo, e somente assim, será possível perceber o censo de pertencimento a uma identidade coletiva e romper com as amarras que aprisionam as recíprocas exclusões de diferenças étnicas, nacionais, religiosas, entre outras. O respeito às diferenças culturais, à liberdade religiosa, política, ética, entre outras, deve ser garantido, conseqüentemente, resulta-se daí, segundo Ferrajoli (2007, p. 80), que o constitucionalismo e o universalismo são as únicas garantias do multiculturalismo.

Ferrajoli (2007, p. 81) afirma que as constituições são pactos de convivência entre as pessoas, necessários e legitimados na proporção da desigualdade conflitante das subjetividades política, cultural, social, ambiental, digital, entre outras que ainda serão construídas que ainda se procura garantir. A democracia tem sua essência no desacordo e não no acordo, não importando a decisão da maioria, a lei do mais forte, a ponto de desconsiderar as minorias, mas importa sim uma democracia substancial que promova a garantia da paz e dos direitos humano-fundamentais na sua dimensão eminentemente substancial e concreta. Por dimensão substancial, entende-se a dimensão que impõe novos comportamentos aos indivíduos, novas posturas dialógicas e cooperativas para com as pessoas e com o progresso. Isso é o que de fato importa. Os direitos humanos são a essência, o fundamento dos direitos fundamentais, transformados em garantias expressas no texto da Constituição da República com a finalidade de assegurar juridicamente sua efetividade. Pois, não há direitos sem políticas públicas para a efetivação de melhorias sociais.

Ferrajoli (2007, p. 82) preocupa-se principalmente com os direitos fundamentais e a respectiva garantia, porém mesmo sendo pertencentes ao fenômeno dos direitos do humano, no plano internacional os direitos fundamentais são a versão positivada e imperativa dos direitos humanos no âmbito dos diversos ordenamentos jurídicos que os acolhem. Ambos, direitos humanos e direitos fundamentais são ligados à dignidade da pessoa humana, essenciais à

existência do indivíduo de forma digna. Quando o autor supracitado fala sobre garantias dos direitos fundamentais necessárias para conseguir o que se pretende diante do Estado, subentende-se como uma disposição assecuratória que instrumentaliza e fornece as ferramentas jurídicas para assegurar a realização dos direitos prescritos na Carta Constitucional do país que a acolheu, com a finalidade precípua de defender direitos contra atos arbitrários dos Poderes Políticos.

A Constituição Federal de 1988 determina no *caput* do artigo 5º que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Nesse sentido, não basta somente axiomas intangíveis para fazer valer o desenvolvimento social, é necessário preceitos mais práticos e concretos como os citados no art. 6º da CF/88. Faz-se observar, ainda, o art. 200, inciso VI da CF, segundo o qual “ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei [...] fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano”. (BRASIL, 1988).

Os diplomas normativos vão sendo escritos, devido às transformações sociais ocorridas e às lutas dos povos contra a opressão, a injustiça social, os atos discriminatórios e o uso arbitrário do poder, por parte de seus governantes. Consequentemente, em razão da ocorrência de tais resistências é ampliada a seara normativa do Estado-nação, adicionando o rol de direitos fundamentais, permitindo que o indivíduo se desenvolva integralmente. Essa é a extensão do direito à vida preceituado no art. 5º da CF/88. Tal direito fundamental é a essência do direito à vida e está intimamente relacionado ao direito à saúde e ao direito à qualidade de vida (ABRANDH, 2013, p. 24).

A EC nº 64, de 2010, assegura o direito de todas as pessoas, no âmbito do território nacional, de terem uma alimentação adequada, com a correspondente obrigação do Estado em garantir direitos básicos ao cidadão nacional ou estrangeiro em seu território. Mas, com todo esse aparato normativo integrado aos direitos sociais da Constituição Federal, milhares de pessoas sofrem e sucumbem por doenças causadas pela fome, todos os anos. O direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome ainda não estão presentes de forma fática na realidade brasileira, bem como em vários outros países que enfrentam a miséria e a pobreza de parte significativa de seu povo, o que deixa evidente a necessidade urgente de políticas públicas para o estabelecimento de estratégias e ações afirmativas para amenizar a situação da fome da população mais carente.

Nesse contexto, a Constituição da República de 1988 inovou ao distinguir e fazer constar em seu bojo regime diferenciado para o pagamento dos créditos de natureza alimentar

contra a Fazenda Pública, que, até então, não era previsto. Isso porque tais créditos estão ligados diretamente à sobrevivência dos indivíduos, bem como a sua dignidade humana, consoante preceituado no art. 1º, III da CF/88. Assim, o precatório alimentar é um direito fundamental que precisa ser merecedor de tratamento diferenciado devido aos demais créditos judiciais da Fazenda Pública. Daí a edição da Súmula 655 do STF, que afirmou estarem os créditos alimentares submetidos a ordem cronológica preferencial para serem satisfeitos, paralelamente aos demais precatórios, com isso trazendo efetividade ao direito fundamental à alimentação, ao preconizar que “A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”.

2.5 As verbas alimentares como garantia da dignidade humana

O direito à vida não pode ser postulado sem a observância do que é vital à existência humana, de modo integral, prático e efetivo, para que uma pessoa permaneça com vida e a usufrua de modo digno. Como preceitua o art. 6º da CF/88, é direito dos indivíduos a alimentação, logo, por consequência lógica, as verbas alimentares adentram o corpo daquela norma, merecendo o devido respeito e sua efetiva materialização. A doutrina constitucionalista leciona que:

A dignidade da pessoa humana é o valor e o princípio subjacente ao grande mandamento, de origem religiosa, do respeito ao próximo. Todas as pessoas são iguais e têm direito a tratamento igualmente digno. A dignidade da pessoa humana é a ideia que informa, na filosofia, o imperativo categórico kantiano, dando origem a proposições éticas superadoras do utilitarismo: a) uma pessoa deve agir como se a máxima da sua conduta pudesse transformar-se em uma lei universal; b) cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo, e não como um meio para a realização de metas coletivas ou de outras metas individuais. As coisas têm preço; as pessoas têm dignidade. Do ponto de vista moral, ser é muito mais do que ter. O princípio da dignidade humana identifica um espaço de integridade a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. (BARROSO, 2009, p. 221).

As verbas alimentares não eram especificadas no Texto Constitucional, ficando a critério da doutrina e jurisprudência determinar quais créditos integrariam o conceito de crédito de natureza alimentícia. Com a Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000, quando o art. 100 foi acrescido do parágrafo 1º A, que trouxe especificadamente quais créditos seriam considerados como verbas alimentares, para efeito da preferência. Assim, o referido parágrafo definiu que as verbas decorrentes de “salários, vencimentos, proventos, pensões e suas

respectivas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas em responsabilidade civil, com sentença judicial transitada em julgado” terão preferência a todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no art. § 2º do mesmo artigo, quais sejam, os créditos cujos titulares sejam pessoas com mais de sessenta anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou ainda, àqueles portadores de doenças graves indicadas em lei.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 94, de 15 de dezembro de 2016, as pessoas com deficiência foram incluídas no rol do §2º., com sua definição dada conforme prevista em lei (Lei 13.146, de 06 de julho de 2015). Com o objetivo de regular o processamento das requisições judiciais de pagamento, foi expedida pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça) a Resolução 303, de 18 de dezembro de 2019. Na referida resolução, em seu art. 2º., conceitua e distingue os créditos alimentícios em seus incisos II e III, a saber:

[...] II - crédito preferencial é o crédito de natureza alimentar previsto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal; III – crédito superpreferencial é a parcela que integra o crédito de natureza alimentar, passível de fracionamento e adiantamento nos termos do art. 100, § 2º, da Constituição Federal, e art. 102, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Dessa forma, é forçoso reconhecer que a atual redação dos parágrafos do art. 100 da Constituição Federal de 1988 conferem destaque inédito na História Constitucional Brasileira à proteção da dignidade da pessoa humana, no tocante aos direitos a créditos alimentícios nos casos de requisição judicial de pagamentos, pelo qual registramos os seus termos abaixo:

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Ferrajoli (1995; 2004; 2007), por meio de sua teoria garantista, preocupa-se com os aspectos formais e substanciais para que o direito seja válido, de forma que a respectiva junção garanta aos indivíduos o acesso aos direitos fundamentais. Mencionada teoria permite, dentre outras coisas, a percepção de que a crise que afeta o princípio da legalidade no Estado Constitucional de Direito resulta não apenas do excesso de legislação, mas também do próprio

papel garantidor de direitos das constituições, colocado em xeque pelos desvios sofridos causados pela inflação legislativa. Além disso, promove o redimensionamento da luta pela garantia dos direitos já normatizados no Texto Maior por meio de teoria de conhecimento, na qual há vinculação e submissão de todos os poderes aos direitos fundamentais.

Apesar de tudo isso, esse é o legado mais importante do século XX: o constitucionalismo, o qual não se perfaz em conquista, mas em programa normativo a ser conquistado permanentemente. O mundo está em constante transformação, pronto para ser reinventado pelas pessoas envolvidas, as quais estão sempre em busca da satisfação de necessidades humanas, materiais ou imateriais, no cotidiano da vida. A legislação não consegue acompanhar a dinâmica com que tudo acontece.

Diante dessa perspectiva garantidora e constitucionalizada no ordenamento jurídico brasileiro, é possível afirmar que estão presentes as ferramentas para operacionalizar instrumentos jurídicos para a percepção dos frutos do trabalho, das verbas alimentares, oriundas da prestação de serviços aos entes federados. Na verdade, constitui-se como um direito plenamente justificável e exigível, pelo fato de o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana representar a essência e a base normativa do direito à alimentação, assim como a cidadania, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a garantia do desenvolvimento nacional, a promoção do bem de todos e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Por todas as considerações feitas neste capítulo, torna-se evidente que as verbas alimentares é um direito fundamental social que goza da proteção da lei, inclusive do mais importante diploma legal de todos: a Constituição Federal. Para a população brasileira é direito social que vem expresso na Carta Magna, no art. 6º, e que se encontra amparado no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Conquanto, o capítulo a seguir busca aprofundar essa análise, ao fazer um estudo sobre o acesso à justiça e o regime de precatórios alimentares no ordenamento pátrio.

3 ACESSO À JUSTIÇA E O NOVO REGIME JURÍDICO DE PAGAMENTOS DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES

Este capítulo faz uma reflexão sobre as questões mais importantes acerca dos precatórios alimentares, abarcando elementos essenciais nessa explanação como o acesso à justiça, à origem e à evolução da dívida pública desde o Império aos dias atuais, à incorporação dos precatórios nas Constituições que já foram promulgadas e outorgadas no Brasil, incluindo uma abordagem sobre a aplicabilidade do sistema de precatórios no direito comparado. Por fim, são feitas algumas considerações importantes sobre as mudanças trazidas pela Constituição Federal nos precatórios e as Emendas Constitucionais que foram editadas posteriormente, com ênfase para o estudo da EC 62/2009, umas das mais criticadas pelos operadores de Direito e que foi objeto de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). Nesse sentido, expõe-se aqui o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de duas dessas ações.

3.1 O acesso à justiça: considerações gerais

O acesso à justiça é um princípio fundamental denominado pelos estudiosos em Direito como Princípio Constitucional da Inafastabilidade da Prestação Jurisdicional, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, XXXV. Devido a sua importância para este estudo, faz-se necessário identificar primeiramente alguns aspectos históricos a respeito da construção desse direito e seus reflexos na sociedade contemporânea, até porque, conforme leciona Alves (2005, p. 17), o acesso à justiça é um assunto que atrai a atenção dos estudiosos nos mais diversos campos de investigação científica e o Brasil é uma nação de vanguarda no campo da jurisdição constitucional e processualista.

Ao estudar essa temática, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1998) na obra “Acesso à Justiça”, por meio de uma pesquisa no Direito Comparado sobre a historicidade do acesso à justiça em diferentes países, conseguem identificar três ondas renovatórias. Cada uma delas surge em um momento específico, com o intuito de solucionar os problemas relacionados ao acesso à justiça, conforme será demonstrado nos parágrafos que se seguem.

A primeira onda renovatória começa por volta de 1960, sendo pautada pela busca de assistência judiciária para pessoas carentes, desprovidas de conhecimento de que eram também portadoras de direitos: nesse período histórico, a população mais carente deixava de reivindicar os seus direitos devido aos altos custos de um processo na economia capitalista. Tal cenário

chamou a atenção para as desigualdades sociais de parte da sociedade no acesso à justiça e para os prejuízos sociais decorrentes do “não acesso à justiça”. Em alguns países ocidentais, o esforço em promover o acesso à justiça aos mais pobres resultou na criação do sistema *judicare*, ou seja, a utilização dos serviços de advogados particulares custeados por orçamento público. No Brasil, o acesso à justiça aos pobres ocorre inicialmente com a promulgação da Lei de Assistência Judiciária nº 1.060/50. Atualmente esse direito tem previsão legal no art. 5º, inc. LXXIV da CF e art. 134 que tratam do direito de justiça aos pobres no texto constitucional.

Entretanto, essa onda renovatória de acesso à justiça apresenta algumas falhas, uma vez que os advogados defendiam tão somente os interesses individuais de cada pessoa. Os direitos coletivos, nessa sistemática, eram prejudicados e a população permanecia ignorante a eles. Justamente em razão disso surge a segunda onda renovatória de acesso à justiça, (CAPPELLETTI; GARTH 1988, p. 20-24).

Assim, a segunda onda renovatória do acesso à justiça ocorre em 1980 e diz respeito à defesa dos direitos difusos (ambiental) e coletivos (consumidores e associações). Nesse período, tem-se o desenvolvimento e a consolidação de um movimento em prol da efetivação desses direitos, bem como das noções tradicionais do processo civil e das funções dos tribunais. Esses acontecimentos modificam cabalmente a estrutura do direito individual e a técnica procedimental. Para pleitear tais direitos é necessário um representante ideológico, que no Brasil é o Ministério Público (MP) e as associações em geral em juízo, também conhecidos como direitos de terceira dimensão. Por último, a que se deu com a tutela jurisdicional diferenciada, ou seja, a tutela antecipatória, as liminares, a satisfação do direito antes do trânsito em julgado, trazidas pela lei de ação civil pública, Lei 7347/85 e a Lei 8078/90 sobre tutelas de urgência (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 25-27).

A chamada terceira onda renovatória de acesso à justiça promove intensa reforma interna do direito processual, ao possibilitar uma reestruturação do processo na sua integralidade, com a finalidade de alcançar uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva, bem como a realização da justiça em tempo razoável. No ordenamento jurídico brasileiro, alterações legislativas são feitas nesse sentido, dentre as quais a ocorrida em 1994, com previsão da antecipação de tutela para todo e qualquer processo. Buscou-se também a efetivação de direitos fundamentais, com o princípio de Direito Fundamental da Duração Razoável do Processo e da celeridade. Também nesse contexto, foi sancionada a Lei 9.099/95, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, os Juizados Especiais Federais em 2001, a criação das Defensorias Públicas, entre outros.

Apesar dos avanços obtidos quanto à efetivação do direito ao acesso à justiça, ainda persiste um cenário de desigualdade social e isso remete a uma reflexão acerca da compreensão das causas dessa desigualdade, sendo perceptível que a pobreza sempre foi um fator de exclusão processual: o não acesso à justiça ou as dificuldades enfrentadas pelos litigantes na defesa de seus interesses fere o Princípio da Isonomia na Constituição Federal de 1988, previsto no art. 5º caput e o desejo da construção de uma sociedade justa e igualitária. Bem assim, quem em regra reclama à tutela jurisdicional é um pequeno grupo, sendo sempre esse mesmo grupo que leva múltiplas lides ao Poder Judiciário. No dizer do CNJ: “são os litigantes habituais.” Observado que o Estado brasileiro faz uso patológico do Poder Judiciário.

Paira no seio social o sentimento de que a justiça – no sentido de busca pelo Poder Judiciário – só existe para aqueles que possuem esparsos recursos financeiros. De certo modo, tal pensamento pode ser considerado verdadeiro, uma vez que aqueles que possuem maiores recursos financeiros, com condições de buscar pela tutela jurisdicional através de um causídico devidamente constituído, sem necessidade de esperar do Estado a figura de um Defensor Público, ou mesmo a nomeação de um advogado dativo, realmente conseguem uma maior efetivação dos seus direitos (SILVA; BARBOSA, 2016, p. 914).

Considerando a questão da dificuldade de acesso de parte da população brasileira à justiça, cabe a reflexão seguinte: há relação existente entre a política e o direito, em que a política é o campo de constituição e produção do direito, e é nesse campo que se diz o que é o direito, quem tem direito, e como o direito vai ser aplicado na sociedade. Historicamente, nesse ambiente não estão presentes todos os envolvidos, destinatários das normas, isto é, não há a presença de toda a sociedade. Até porque, tradicionalmente, a política sempre foi exercida no ambiente institucional do Estado Moderno em que os poderes Executivo e Legislativo designam as soluções para o Poder Judiciário aplicar. A sociedade obviamente vê esse processo e reivindica a expansão desse lugar de realizar a política, também de poder dizer o que é o direito, reivindicando ainda o poder de dizer o direito. Durante séculos, percebe-se que no momento de construção do direito a sociedade não foi consultada porque não lhe era permitida ocupar espaços de política. Não tendo espaço político, os indivíduos buscam nas periferias/ruas um lugar de realização dos direitos e um exemplo disso foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, cuja contribuição para a consolidação dos direitos fundamentais, inclusive e mais ainda, do acesso à justiça foi essencial.

Com a expansão do Direito, novos sujeitos começam a produzir e avançar na construção de novos direitos. Novos direitos fundamentais são inscritos na Magna Carta Cidadã, trazendo em seu bojo o redesenho dos direitos fundamentais. Assim, a sociedade expande a noção de

direito e quando se observa tal expansão pelo viés Estado e sociedade, encontra-se uma relação de causa e efeito na ampliação política do Sistema de Justiça. Há, então, uma expansão do protagonismo da justiça para se referir a temas relevantes na política econômica e social. Criase um diálogo entre as classes menos favorecidas e minorias e o Sistema de Justiça, um exemplo disso é o caso histórico americano do *civil of rights*, sobre o direito dos negros. Estes ocupam as ruas e dizem o que são seus direitos e isso muda a chave constitutiva, o que resultou em um diálogo entre negros e as instituições de justiça americana. Por fim, no acesso à justiça também está incluso o direito de provocar e receber a entrega da prestação jurisdicional em tempo razoável e não eternizar a resposta às demandas da sociedade.

3.2 A origem e evolução da dívida pública no Brasil: os apontamentos para identificação do início da dívida dos precatórios

Embora a dívida pública tenha alcançado maior projeção nas cinco últimas décadas em termos de discussões políticas e estudos científicos, esse recurso para financiar as despesas do Estado remonta aos tempos mais antigos. Segundo Horta (2011, p. 19), na antiguidade, países como Roma utilizavam a dívida pública para promover o equilíbrio das finanças e para financiar situações emergenciais como as guerras.

Dentre os pensadores que explicam a origem e consolidação do Estado Moderno está Max Weber, em especial na obra “A ética protestante e o espírito do capitalismo”. Nessa obra, o autor procura demonstrar que foi a Civilização Ocidental que deu a sua parcela de contribuição para o surgimento desse Estado, cujas características principais são o desenvolvimento de um capitalismo “racional”, fenômenos culturais dotados de racionalidade, desenvolvimento do Estado como entidade política com uma Constituição, direito ordenado e Administração Pública orientadas por leis e por funcionários especializados. (FLORENZANO, 2007, p. 11). Nessa linha, com o advento dos Estados Modernos a partir do século XVIII a dissociação entre o patrimônio do monarca e do Tesouro Público e o desenvolvimento e consolidação do sistema bancário em todo o mundo fizeram com que a dívida pública passasse a ser utilizada para financiar de forma quase que exclusiva as despesas correntes e emergenciais do Estado. Assim, o endividamento público é inerente à história da humanidade, já que parte significativa das nações sempre tiveram dificuldades para arcar com todas as suas despesas. No entanto, esse endividamento acentuou-se muito nos últimos anos, tornando-se um fenômeno global na atualidade (GUTTTLER 2004, p. 35).

Isso não deixa de ser preocupante, diante dos efeitos negativos do endividamento dos Estados no crescimento econômico. Mas, antes de adentrar nessa questão, urge fazer um breve retrospecto histórico sobre a origem da dívida pública no Brasil. Alguns estudos, dentre os quais os desenvolvidos por Abreu (1985), Guttler (2004) e Silva (2014) trazem informações relevantes sobre essa temática no país e, considerando a importância desse assunto para essa pesquisa, uma breve análise da dívida pública brasileira se faz necessária, a fim de contextualizar os momentos históricos do Brasil colônia aos dias atuais.

O início da dívida pública começa no Brasil colônia (1500-1522). Não é possível precisar o seu montante nesse período, pois não há registros históricos que possam atestar com veracidade o valor, a finalidade dos empréstimos e outras informações relevantes. De qualquer modo, é a partir dessa época que de fato começou a crescer dita dívida, e um marco foi a criação do banco do Brasil por Dom João VI, para atender às necessidades da Coroa Portuguesa e levantar empréstimos para financiar os gastos públicos crescentes, destituídos de qualquer planejamento (SILVA, 2014, p. 5). Ressalte-se que o primeiro banco do Brasil foi instituído em 1808, sendo considerado uma das principais iniciativas de D. João VI, quando a Corte se instalou no Brasil. A história da criação e desenvolvimento desse banco no país deixa evidente a sua importância da política econômica e financeira, já que era necessária no período analisado a regularização dos meios fiduciários para a circulação da moeda, estímulo à expansão e ao crescimento industrial da época, o crédito público e o financiamento das políticas governamentais de expansão das atividades econômicas. No entanto, em relação à dívida pública, percebe-se que a falta de planejamento quanto ao custeio e limites dos gastos já passou a ser um problema desde essa época, sendo uma das heranças do governo do império que se agravou consideravelmente com o decorrer dos anos.

No Brasil Império (1822-1889) observa-se uma evolução significativa da dívida pública, pois além de ter herdado os problemas financeiros do período anterior, alguns fatores contribuíram para a sua elevação, como a criação da agência da administração da dívida pública, que promoveu a institucionalização da dívida e possibilitou instrumentos para a ampliação do financiamento e reestruturação de operações. Também foi editada em 1827 uma lei que impulsionou o crédito público no Brasil, que reconheceu as dívidas passadas e estabeleceu vários critérios para a dívida interna (ABREU, 1985, p. 168).

Ainda, na época do Império, algumas iniciativas viabilizaram avanços históricos em relação aos arranjos institucionais relativos à dívida pública: a criação da Caixa Amortização em 1827, a independência da Caixa do Tesouro Público e o estabelecimento dos procedimentos de controle e prestação de contas e transparência de gestão do órgão, com a promulgação da

Lei de 15 de novembro de 1827 que podem ser citados como exemplos. A Tabela 1 traz algumas informações quanto à evolução da dívida pública nesse período.

Tabela 1 – Evolução da dívida pública interna no Império (em contos de réis)

Período	Emissão	Resgate	Saldo
1827	12.000	-	12.000
1828-1940	23.500	3.800	31.700
1940-1860	32.000	-	63.700
1861-1880	340.000	-	403.700
1881-1889	46.000	16.000	435.500

Fonte: Adaptado de Silva (2014).

Conforme os dados apresentados na Tabela 1, verifica-se que a dívida pública cresceu de forma expressiva, especialmente entre o período de 1860 e 1880. Isso já demonstra as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Brasil neste momento e que estão relacionados com o desenvolvimento econômico promovido pelo governo imperial.

O ano de 1889 marca o início da adoção do sistema de governo republicano no Brasil. Alguns estudos abarcando esse período até o ano de 1963 demonstram a grande dificuldade do país em gerir a dívida pública durante todo o período. De acordo com Silva (2014, p. 7), dois problemas afetavam a gestão da dívida pública, o longo período de suspensão do resgate dos títulos em circulação durante o período do Império, que afetou a credibilidade e o processo de fragmentação da dívida.

Durante o período de 1964 a 1984, o país vivencia uma nova trajetória política e econômica da dívida pública. Com o golpe de 1964, os militares assumem o governo e as metas com relação à industrialização e crescimento do país são pautadas em iniciativas como o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), implantado no período de 1968 a 1970, contribuiu não apenas para fomentar o Milagre Econômico Brasileiro (1967-73) – um período marcado por altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aproximadamente 11,1% ao ano, sendo resultado do crescimento industrial, da modernização da agricultura, das reformas institucionais feitas pelo então Presidente Castello Branco (1964-67), com a implantação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), e do momento favorável da economia internacional, (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008) -, mas também para uma expansão significativa da dívida pública:

A atual dívida externa brasileira tem suas origens na extraordinária expansão dos bancos dos países capitalistas avançados que, a partir do final dos anos sessenta, passaram a procurar clientes fora dos Estados Unidos e da Europa. Nesse sentido, o endividamento brasileiro não constituiu um caso isolado. O que há de particular na dívida brasileira é a sua forma e o seu tamanho, quando comparados com os de outros "países em desenvolvimento". E aqui entra a responsabilidade do governo brasileiro, que, após 1964, estimulou o endividamento maciço do país tornando, com isso, nossa economia fortemente exposta às marchas e contramarchas do sistema bancário internacional. Mais grave ainda, o governo brasileiro criou uma situação na qual a política econômica do país acabou ficando totalmente atrelada aos interesses dos banqueiros internacionais. (CRUZ, 1984, p. 4).

Ou seja, a partir desse período a dívida pública cresceu de forma acelerada para viabilizar os gastos dos governantes, comprometidos com o desenvolvimento econômico do país. Situação essa que piorou sensivelmente com a expansão da inflação durante toda a década de 1980. As dificuldades do período, denominado pelos analistas como a “década perdida” em razão da crise econômica que se abateu sobre o mundo - e que no Brasil marcou o fim do regime militar no país, sendo que no âmbito da economia o país passou a apresentar uma inflação crescente, redução do PIB e aumento das desigualdades sociais, e em que os sinais de desaceleração começaram após o fim do Milagre Econômico e se intensificaram na década de 1980 -, trouxeram a necessidade da realização de mudanças estruturais na área fiscal e de maior eficiência na gestão da dívida pública. Algumas medidas foram implantadas nesse sentido, como a extinção da Conta Movimento, que era utilizada para promover o equilíbrio de fundos do Banco do Brasil e do Banco Central e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional por meio da promulgação do Decreto nº 92.452/1986, cujo objetivo precípua foi o de buscar a centralização e maior controle dos gastos públicos:

Ao final da década de 1980, dada a precária situação fiscal do país, o governo federal possuía dívidas contratuais vencidas com diversos credores. O processo de saneamento das contas públicas implicava encontrar uma solução para essa situação. No início dos anos 1990, o governo deu início a um processo de reestruturação dessas dívidas por meio de sua securitização. Nesse processo, débitos oriundos da assunção de dívidas de estados e de empresas estatais foram repactuados e transformados em títulos públicos emitidos para os credores originais. Em 1999, e dentro do processo de padronização dos instrumentos de dívida pública, o Tesouro Nacional passou a aceitar tais títulos como meio de pagamento na segunda etapa dos leilões de NTN-C e, mais recentemente, nos leilões de NTN-B. Não obstante essa possibilidade, o estoque dos Créditos Securitizados tem aumentado, em virtude, principalmente, da emissão regular de CVS, título que tem como origem a securitização de dívidas decorrentes do Fundo para Compensação das Variações Salariais (FCVS). (PEDRAS, 2012, p. 66).

Nos anos que se seguiram, foram realizadas várias tentativas no âmbito governamental para reduzir a dívida pública para patamares mais razoáveis, inclusive por força da legislação com o intuito de promover a responsabilidade fiscal e melhorias em sua gestão. Mas nenhuma medida surtiu efeito efetivo sobre a evolução da dívida pública, conforme atesta o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Trajetória da dívida pública entre o período de 2001 e 2017.



Fonte: Adaptado do Banco Central.

Pelos resultados apresentados no Gráfico 1, constata-se que a dívida pública apresenta uma variação durante todo o período de 2001 a 2017, certa estabilidade entre o ano de 2003 e 2014 e um acréscimo significativo nos anos de 2015, 2016 e 2017, se comparados aos períodos anteriores. A expansão da dívida pública nesse período acompanha a crise econômica que se abateu sobre a economia brasileira desde o ano de 2014 e que se mantém, já que o ano de 2018 teve um acréscimo de 8,9% em comparação a 2017 e 9,5% em 2019, chegando nesse período ao valor de R\$ 330 bilhões ao ano. Esse é o maior patamar já alcançado pela dívida pública no país.

Segundo a explanação de Moraes e Divino (2019, p. 3), países em desenvolvimento ou de economia emergente, como é o caso do Brasil, sempre enfrentam problemas recorrentes quanto à gestão eficiente da dívida pública. Na verdade, essa questão não foi bem equacionada pelos governantes até o presente momento, em razão de fatores como a instabilidade econômica e política, a inflação elevada e os cenários macroeconômicos adversos. Atualmente, o Brasil depara-se com uma situação insustentável de deterioração do Produto Interno Público (PIB), perda de credibilidade diante do receio de sustentabilidade da dívida pública e da consequente ineficácia da condução da política fiscal no país e gestão dos recursos públicos.

Não é por acaso que Reale (1980, p. 79) afirma que o Direito não é “uma ciência estática, mas dinâmica”, como para a promoção da pacificação e justiça social e para regulamentar a

vida em sociedade, ao estabelecer direitos e deveres para os indivíduos. Fatos, valores e a cultura dos povos ajudam na sua construção e desenvolvimento contínuo, já que a ciência jurídica precisa se adequar às necessidades dos cidadãos e do próprio Estado. Assim, faz-se necessário entender a dinâmica desenvolvimentista do direito público que será amplamente utilizado para a gestão do erário público.

3.3 Do desenvolvimento e consolidação do Direito Público

Nessa linha de raciocínio, o Direito Público é um dos ramos do Direito que sempre passa por modificações e que desperta bastante atenção dos estudiosos, diante de sua importância para toda a sociedade, para o gerenciamento do Estado e, principalmente, para o controle da dívida pública. O Direito Público é denominado como a área do Direito que estabelece um conjunto de normas e regras de interesse do Estado e da coletividade e que tem caráter social, defendendo a soberania do Estado e o bem-estar da população. No entendimento de Bastos (2001), o Direito Público é um conjunto de normas e princípios que regem o Estado, sua relação com particulares e os cidadãos em geral, abrangendo o Direito Público interno e o Direito Público externo.

Como pode ser amplamente exemplificado no Pentateuco de Moisés, o advento do Direito Escrito na antiguidade é a expressão da evolução do homem. Moisés estabeleceu em sua época um sistema de normas e regras para o seu povo, nessa época não havia uma concepção clara de cidadania e de Estado, todavia existiam deveres e direitos que podem ser comprovados por leitura do Pentateuco que foi subdividido em cinco livros: Gênese, Êxodo, Números, Levítico e Deuterônimo.

A seu turno, os Códigos de Hamurabi e de Manu destacam-se como a representação, em termos de leis, do Estado Antigo, bem como nas legislações gregas e romanas onde se começou a ser delineado o Direito Público e, mais tarde, a necessidade de criar um sistema de garantias (direitos e deveres) para os indivíduos. Resumindo, a evolução sobretudo cultural e social do homem é fator decisivo para a criação do Estado e do Direito (PINTO, 2008, p. 207).

Também a título de exemplificação, no Código de Hamurabi não há, a concepção de cidadão e Estado da forma como se observa na atualidade, mas sim regras direcionadas às massas pelos governantes da época. O Direito Público consistia basicamente em deveres para a maioria e direitos para uma minoria (privilegiados). Mas, com a evolução cultural e social do homem surge o Estado Primitivo. Os gregos foram os primeiros povos a fazer alusão ao termo “cidadão” e a construir um conjunto de direitos públicos para os indivíduos considerados cidadãos:

O termo “cidadania” originou-se com o surgimento das cidades antigas (urbs), mas adquiriu conteúdo com sua organização, enfim, transformação em “pólis”, no grego, ou “civitas”, no latim, significando cidade-Estado, que passaram a ter uma organização política-administrativa autônoma, com território, constituição, cidadãos (povo) e governo próprio. (PINTO, 2006, p. 210).

Atenas, a cidade mais desenvolvida da Grécia Antiga, teve papel importante para o desenvolvimento do Direito Público. Entretanto, somente uma parcela da população tinha acesso aos direitos públicos, obviamente, os que detinham o poder em suas mãos (governantes, imperadores) e a classe mais abastada da população. Em outras palavras, a concepção clássica de cidadania, na antiguidade clássica, bem como na Idade Média e nos governos absolutistas era restrito a poucas pessoas.

A Roma antiga, por sua vez, dá sua parcela de contribuição na evolução do Direito Público ao considerar todo homem livre cidadão e também avançou um pouco na consolidação do “Estado nação”. No entanto, ao se transformar em império começa um processo gradual de “esvaziamento” do conceito e aplicabilidade da cidadania, já que nem todos gozavam dessa prerrogativa, como é o caso das mulheres, crianças, escravos e estrangeiros, que não eram considerados cidadãos em sua concepção jurídica (PINTO, 2006, p. 211).

Com o fim do Império Romano e o advento do feudalismo na Idade Média, constata-se retrocesso contínuo no Direito Público, devido à existência de inúmeros feudos, da ausência de uma ordem jurídica pública e do poder estar disperso entre os senhores feudais, os monarcas, as Corporações de Ofício e a Ordem Eclesiástica. O surgimento das comunas e o desenvolvimento de cidades como Florença foram importantes para o ressurgimento do Direito Público com a criação do Estado Absolutista. Mas, a exemplo do que se observou na Antiguidade Clássica, nesse período a concepção de direitos públicos é direcionado a uma minoria e deveres para a grande maioria. Isso só viria a ser revertido com o fim do Estado Absolutista, mediante as revoluções que ocorreram no século XVIII.

A partir do século XVIII, como o advento da Idade Moderna, inúmeras inovações surgem quanto à concepção de Estado, cidadania e coisa pública. A evolução do Direito Público a partir de então passou a levar em conta elementos como a liberdade subjetiva, a ética, a moral, a política e, sobretudo, o cidadão. É fundamental acrescentar que os filósofos dessa época, dentre os quais Montesquieu, Locke e Rousseau, por meio de suas obras criaram uma nova concepção de Estado, cidadão e do Direito Público na modernidade. Nessa ótica, o cidadão passou a ter maior participação na política, a ser detentor de alguns direitos, como o da liberdade de ir e vir, de contratar, dentre outros.

Acontecimentos importantes deram uma contribuição inegável para a evolução do Direito Público no século XVIII e que não podem ser ignorados nessa análise. A Revolução Francesa pode ser citada como exemplo, pois além de representar uma ruptura com o Estado Absolutista, trouxe ao seu reboque a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, que marcou o reconhecimento e a consagração de direitos do homem com impactos significativos na “dimensão civil e política” (PINTO, 2006, p. 227).

Já no século XIX, o Direito Público alcança um novo patamar de evolução, à medida que os direitos fundamentais do cidadão ganham importância, além de gradualmente ser observada uma exaltação à individualidade das coletividades humanas, por meio da difusão de uma ideologia em prol da unificação e fortalecimento da nação. Nesse aspecto, a construção de uma nação livre de conflitos ideológicos em que as pessoas (cidadãos) sejam unidas pelo amor à pátria ganham novos contornos. Nesse viés, o Direito Público começa a ter um olhar para o cidadão e para as suas necessidades (PINTO, 2006, p. 227).

Ainda, conforme Pinto (2006), o século XX rompe paradigmas em relação ao Direito Público devido aos acontecimentos que ensejam o fortalecimento dos direitos fundamentais e coletivos, com amplos reflexos na atuação do Estado para com o cidadão. As duas Guerras Mundiais e suas consequências nefastas para a humanidade propiciam a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e a elaboração de um documento com ampla repercussão na legislação de várias nações, inclusive na Constituição de 1988: a Declaração dos Direitos Humanos em 1949:

Assim, com os acontecimentos do final do século passado, especialmente o surgimento da questão social, e os do início do corrente século, como a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, que fez surgir a Organização das Nações Unidas (ONU), novos direitos do homem cidadão foram conquistados, reconhecidos e declarados em documentos internacionais, destacando a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, que repercutiu nas principais Constituições Modernas, fazendo surgir uma nova concepção de Direito da Cidadania, a qual denominamos de concepção cidadã, com clara alteração dos seus conceitos fundamentais (PINTO, 2006, p. 230).

Nessa nova concepção de cidadania, que impacta diretamente o Direito Público, ocorre uma redefinição da dimensão política, social e civil, que implica na consolidação de direitos como a igualdade, dignidade da pessoa humana, liberdade, propriedade, organização sindical, trabalho, saúde, aposentadoria, bem-estar social, participação efetiva dos cidadãos na política e nas eleições, por meio do sufrágio universal e, por fim, a prevalência do atendimento do interesse coletivo sobre o privado, sendo este um dos grandes princípios que cerceiam o Direito Público moderno.

Para finalizar, no entendimento de Pinto (2006, p. 231), a moderna cidadania de hoje é reflexo da pressão popular por melhores condições de vida e ampliação de direitos, como também em atender às necessidades da classe dominante. De modo que falar em cidadania hoje no âmbito do Direito Público implica em dizer que todos os cidadãos, aos olhos da lei e da Constituição Federal de nações que estão inseridas no Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, precisam incluir necessariamente o bem-estar social, econômico e cultural, além do exercício e aplicabilidade de princípios como a igualdade e dignidade da pessoa humana. No entanto, na prática isso nem sempre se concretiza (MACHADO; FERRAZ, 2018, p. 1228). Mas mesmo sabendo disso, não podemos ignorar a continuidade das lutas para aquisição de novos paradigmas dignificadores da pessoa humana.

Todos os fatos aqui narrados precisam ser compreendidos e analisados pelo operador de Direito, já que há impactos diretos e indiretos sobre o sistema de precatórios no Brasil. Em razão disso, é preciso compreender o conceito e classificação jurídica dos precatórios.

3.4 O instituto dos precatórios: conceito, classificação e natureza jurídica

De acordo com a definição esboçada por Machado; Ferraz (2018, p. 749), o termo “precatório” traz a ideia de requerer, solicitar ou pedir, emanada de uma ordem judicial com a finalidade de fazer com que a Administração Pública Federal, Municipal ou Estadual faça os pagamentos devidos ao beneficiário de um crédito. Na doutrina, são várias as definições de precatórios, que podem ser extraídas de dois posicionamentos:

Precatório. De *'precatorius'*, é especialmente empregado para indicar requisição, ou propriamente, a carta expedida pelos juízes da execução de sentenças, em que a Fazenda Pública for condenada a certo pagamento, ao Presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as necessárias ordens de pagamento às respectivas repartições pagadoras. (GIORA JÚNIOR, 2007, p. 232).

[...] a requisição, ou propriamente, a carta expedida pelos juízes da execução da sentença, em que a Fazenda Pública foi condenada a certo pagamento, ao Presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as necessárias ordens de pagamento às respectivas repartições pagadoras. [...] Pelo precatório é que se formula o processo para a requisição do pagamento devido a ser feito pelo presidente do Tribunal a quem se dirigiu. E a este cabe ordenar à repartição competente a satisfação do pagamento em cumprimento à execução promovida. (SILVA, 1996, p. 416).

Com base nos conceitos apresentados acima, pode-se inferir que o precatório é um instituto que representa uma requisição judicial de pagamento, expedido pelo juízo da execução de sentença ao presidente do tribunal, para proferir uma decisão exequenda devido à Fazenda Pública.

No estudo de Carvalho (1982), pontua-se que processualmente, nos tempos mais antigos, não havia uma definição clara para os precatórios, mas já se sabia que estes se constituíam como um “filão dourado e inexplorado” para o tratamento das sentenças condenatórias impostas à Fazenda Pública, seja ela federal ou municipal. Entretanto, com o tempo, a definição de precatório passou a ser melhor trabalhada pelos operadores de Direito.

Nesse diapasão, Silva (2014, p. 44) considera que, na prática forense, o precatório também é denominado precatório requisitório em razão de suas especificidades e da existência de duas fases distintas: a primeira fase compreende a expedição de carta, direcionada ao presidente do tribunal, e a segunda fase diz respeito à expedição de ofício que ocorre depois do registro e tramitação de regularidade perante o tribunal e que tem por finalidade o cumprimento da condenação pecuniária. Dessa forma, conforme Silva (2014, p. 44):

Identificam-se, pois, na expressão precatório-requisitório, duas fases bem delimitadas na sistemática dos precatórios, sendo a primeira relativa a expedição formação e autuação e a segunda referente a emissão de ofício de requisição de pagamento pelo Presidente do Tribunal à pessoa jurídica de direito público responsável pelo débito. Isso porque a competência de expedir o ofício requisitando a disponibilização dos valores para o pagamento dos precatórios é do Tribunal de Origem, aquele em que a decisão contrária da Fazenda Pública transitou em julgado. Já o processo de execução, com todos os casos a ele inerentes, é de competência do juiz singular. O precatório, desse modo, nada mais é do que a carta expedida pelo juízo da execução, endereçada ao Presidente do Tribunal, para que este emita ordem de pagamento aos órgãos da Administração Pública responsáveis pela quitação da dívida decorrente de decisões judiciais.

Mediante essa explicação, está clara a definição de precatório fornecida pelos operadores de Direito, que chamam a atenção para a ocorrência da troca de informações no Poder Judiciário entre os magistrados, inclusive da natureza jurídica dos atos praticados pelo juiz de execução e do presidente do tribunal, cujo entendimento consolidado na doutrina é de atos administrativos, ou seja, não tem caráter jurisdicional. Trata-se de instituto de ato administrativo, porque nele não contém carga decisória. Isso veio a ser reforçado pela edição da Súmula 311 do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo a qual os atos do presidente do tribunal que dizem respeito ao processamento e pagamento de precatório não têm natureza jurisdicional, e que em razão disso não cabe em relação aos precatórios sua impugnação por meio de recurso extraordinário ou especial, entendimento esse que está consolidado pela Súmula 733 do STF, segundo a qual "não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios", havendo tão somente a possibilidade do mandado de segurança (SILVA, 2014). Há ato administrativo de comunicação interna, por meio do qual o Estado-Poder Judiciário se comunica com Estado-Poder Executivo, noticiando-lhe a

condenação, para que ao elaborar o orçamento para o ano subsequente seja incluído o valor da dívida no respectivo orçamento.

Giora Júnior (2007, p. 233) em seu estudo busca reforçar o posicionamento da natureza administrativa dos precatórios. Segundo suas palavras, o Poder Judiciário tem a responsabilidade de utilizar as dotações orçamentárias oriundas da Lei Orçamentária Anual e os créditos adicionais abertos para o cumprimento das obrigações assumidas pela Fazenda Pública. Ainda, conforme o autor supracitado, um dos objetivos principais da existência desse instituto é o de evitar que o Poder Público seja sujeito passivo em processo ordinário de execução. Colaborando para um melhor entendimento da natureza e finalidade dos precatórios:

[...] é uma requisição pela qual o judiciário determina o pagamento de indenizações ou o levantamento de valores àquele que foi vitorioso em um dado processo judicial promovido em face da Fazenda pública federal, estadual ou municipal (MACHADO, 2017, p. 618).

Oportuno esclarecer que a existência dos precatórios também tem como fundamento a necessidade da Fazenda Pública, por intermédio de seus agentes públicos, cumprir com as obrigações em caso de prejuízos causados aos particulares. Leva-se aqui em consideração o primado de se estabelecer uma compatibilização entre a supremacia do interesse público sobre o interesse particular e na obrigatoriedade dos entes públicos em responder pelos danos causados ao patrimônio dos particulares, devido a sua morosidade e má gestão financeira.

3.5 O sistema de precatórios no direito comparado e no Brasil

Definido o precatório e suas características principais, torna-se necessário fazer um breve resgate histórico sobre a sua origem e evolução no direito comparado. Para tanto, a leitura da obra de Faim Filho (2018, p. 32) é muito esclarecedora, pois é quase unânime na doutrina a tese de que o instituto precatório seria uma exclusividade do ordenamento jurídico brasileiro, não havendo, pois, países que fizeram uso desse sistema. Perfilha desse entendimento o doutrinador Dantas (2010, p. 25) que em seu estudo afirma que o regime de precatórios se notabiliza por ser um instituto jurídico de natureza “peculiar do direito brasileiro”.

No entanto, não é o que aponta a recente e extensa pesquisa feita por Faim Filho (2018, p. 23) em relação a nações como Estados Unidos, Portugal e Argentina, bem como a análise de outras constituições que apontam sistemas semelhantes de precatórios adotados no Brasil. Ao fazer um estudo mais criterioso do sistema jurídico desses países, o autor concluiu que o sistema de precatórios não é uma particularidade tão somente do Brasil, apontando outras nações adotam uma sistemática parecida. Entretanto, existem especificidades únicas no sistema

brasileiro quanto à execução forçada da Fazenda Pública, não encontrada nas legislações daqueles países.

O estudo de Carvalho (1982, p. 330) que é uma obra clássica na doutrina, também fez uma abordagem sobre o instituto precatório no direito comparado e no Brasil. Outrossim, para o autor supracitado, o precatório não teve origem com o Direito Constitucional, mas sim com o Direito Processual Civil, tendo em seu entendimento como mãe a prática forense e a imaginação fértil dos magistrados em buscar uma solução para a execução de sentenças versando sobre as dívidas da Fazenda Pública. A forma mais rudimentar de precatório surgiu na Corte brasileira entre um particular e uma câmara municipal segundo relato desse e outros autores.

Essa análise possibilitou concluir que um dos países que adotam uma sistemática que se aproxima da brasileira seria o Chile, mas algumas Cartas Magnas de nações localizadas na América do Sul, América do Norte e América Central não adotam esse sistema, cabendo ao legislador ordinário a elaboração de leis nesse sentido.

Já no estudo de Almeida (2011, p. 40), constata-se uma busca por informações junto à doutrina, a fim de averiguar se existe sistema de precatórios em outras nações, da forma como é feito no Brasil. Como exemplo, no direito inglês:

A coroa, sob diversos aspectos, foi colocada numa situação privilegiada em relação aos cidadãos. [...] A matéria das formas de execução, sobretudo, encontra-se inteiramente modificada aqui: não se pode obter contra a coroa nenhuma ordem de execução forçada, não se pode impetrar contra a Coroa nenhum mandado de segurança, nenhuma execução forçada, nenhuma penhora. O autor ganha uma ação contra a Coroa obtém apenas, no cartório do tribunal, uma certidão indicando qual soma lhe é devida; ele envia essa certidão ao ministério, que deve executar a sentença, confiando numa execução voluntária; não há nenhum meio jurídico que permita obrigar a Administração a executar a sentença. (DAVID, 1909 apud ALMEIDA, 2011, p. 41).

Com base nas afirmações, acima, constata-se que no direito inglês não se admite execução forçada contra a Fazenda Pública. Já em relação ao Direito Norte Americano, essa possibilidade também não existe, mas algumas particularidades são retratadas pela doutrina, como a possibilidade de execução forçada contra os municípios, mas sempre em caráter de exceção. Assim, comparando as constituições dos países analisados, no que tange aos precatórios, constata-se que Portugal é a nação que se aproxima mais da sistemática adotada no ordenamento jurídico brasileiro, isso com base na análise da constituição desse país que assim determina:

Art. 100. As decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades. A lei regula os termos da execução das decisões dos tribunais relativamente a qualquer autoridade e determina as sanções a aplicar aos responsáveis pela inexecução (ALMEIDA, 2011, p. 42).

Pelo que foi dito, pode-se concluir que o posicionamento majoritário é que os precatórios têm sua origem e raízes no Brasil, não obstante a discordância de Faim Filho (2018, p. 24) em relação a essa questão e a pesquisa de Carvalho (1982, p. 335) apontar algumas semelhanças no direito comparado.

A origem do precatório no Brasil, em parte significativa dos estudos analisados, deve-se ao Decreto-Lei nº 3.084 de 1889 criado para viabilizar o pagamento da dívida pública através dos denominados precatórios. Mas, dado que a Constituição de 1891, segundo Andrade (2016), foi omissa quanto à instituição dos precatórios já que não fez qualquer menção à constitucionalização do pagamento da dívida pública através desse expediente, a consolidação do instituto no ordenamento pátrio ocorreu com a Constituição de 1934 no Governo Vargas (1930/45) e foi mantida posteriormente em todas as outras Cartas Magnas, promulgadas ou outorgadas. Assim, quando se faz um lineamento histórico sobre o sistema de precatórios no Brasil, necessariamente é preciso fazer menção às constituições que trataram do sistema de precatórios no Brasil.

3.6 A constitucionalização do sistema de precatórios no ordenamento pátrio

Conforme dito, apesar de todo o panorama descrito anteriormente a constitucionalização do regime de precatórios ocorre com a Constituição Brasileira de 1934. Até então, era quase impossível o credor receber dos cofres públicos os valores devidos pela União, estados e municípios, mesmo em virtude de condenação judicial. Destaca-se que o referido Diploma tratou do assunto, porém de forma equivocada, usando a expressão “precatórias” ao invés de “precatórios”. Mas fez referência ao precatório em seu bojo, dada a importância do assunto e, certamente, da existência do fato social inegável que clamava por reconhecimento.

Nesse cenário, a Fazenda Pública beneficiava-se do regime da impenhorabilidade dos bens, para, dessa forma, efetivar pagamento ao qual ela quisesse privilegiar primeiro, sem levar em conta as condições objetivas para o pagamento ou as condições subjetivas do credor. O que importava era a vontade do administrador público, já que o princípio da moralidade

administrativa era completamente desconhecido nessa época, uma vez que foi a Constituição Federal de 1988 que incorporou esse princípio no art. 37.

À medida em que ocorre a constitucionalização dos precatórios, este avançou rumo à moralização do serviço público. Pois, nessa direção, avistava-se a aplicabilidade do Princípio da Igualdade e da separação dos poderes, além de buscar evitar ou até mesmo eliminar a Advocacia Administrativa até então em alta e que privilegiava pagamentos de precatórios a pessoas de determinada posição social, sem qualquer critério legal.

Segundo leciona Vaz (2005, p. 79), antes da Constituição Federal de 1934 os pagamentos impostos pela Fazenda Pública por sentença judiciária eram feitos tão somente através de autoridades administrativas ao Ministério da Fazenda e Tesouro Nacional: as autoridades encaminhavam para o Congresso Nacional os débitos a serem votados para pagamento, a influência da Advocacia Administrativa era determinante nesse processo, estando totalmente em desacordo com o Princípio da Igualdade que é um dos alicerces da Constituição Federal em vigor. Na tentativa de mudar essa sistemática de pagamento de precatórios, foi elaborada a proposta de constitucionalização de precatórios.

Doravante, em decorrência da previsão constitucional dos precatórios no art. 182 da Constituição de 1934, a solução para garantir o direito subjetivo decorrente de sentenças judiciais foi determinar que o Poder Executivo consignasse os valores a serem pagos aos credores aos cofres do Poder Executivo para garantir o recebimento por parte destes, nos termos da lei. Em linhas gerais, a norma estampada no artigo em epígrafe objetivava organizar uma sistemática que forçasse os entes públicos a ter uma reserva do crédito, ainda que meio forçada, isso porque estaria em cofres do Poder Judiciário, a qual seria utilizada para o pagamento dos precatórios pelo Poder Executivo, tão logo fosse determinada em sentença judicial transitada em julgado. Para compreender melhor essa questão, convém fazer menção à redação dada a esse artigo:

Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República. (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1937, que instituiu o Estado Novo no Brasil, mantém o assunto sem alteração, em seguida, deu-se o advento do Código de Processo Civil (CPC) em 1939, que buscou regulamentar o sistema de precatórios pela primeira vez no âmbito processual, da forma seguinte:

Art. 918. Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que foram apresentadas as requisições e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos voltados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Caberá ao presidente do Tribunal de Apelação ou do Supremo Tribunal Federal, se a execução for contra a Fazenda Nacional, expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o procurador-geral. (BRASIL, 1989).

O artigo supracitado do CPC de 1939 não traz de forma expressa o termo “precatório”, mas sim a palavra “requisições”. No entanto, pela leitura e interpretação do artigo é possível deduzir que o legislador pátrio faz referência ao que denominamos hoje por precatório. Esse Código foi o primeiro a fazer menção à expressão “Fazenda Pública” e embora isso tenha sido feito de modo genérico acolheu-se, ainda que timidamente, as demais Fazendas, Estadual e Municipal.

A Constituição Democrática de 1946, por sua vez, manteve o instituto do pagamento dos precatórios além de trazer algumas modificações com a finalidade de alterar o modo de funcionamento do sistema de precatórios, da forma seguinte:

Art. 204. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judicial, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para este fim.

Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito. (BRASIL, 1946).

Pela redação dada ao art. 204 da Carta Magna de 1946, percebe-se que o legislador busca lapidar a questão dos precatórios, fazendo as correções necessárias, incluindo expressamente as Fazendas Estaduais e Municipais, de forma a corrigir a ausência de tais

termos na Constituição anterior, ou seja, a de 1934, consolidando assim, a nível constitucional o sistema de precatórios também as Fazendas Estaduais e Municipais. Pois até então, cabia a cada Estado legislar sobre o assunto a nível infraconstitucional, quando se tratava de dívidas do Estado-membro. Também manteve a precisão do sequestro da quantia necessária para garantir o pagamento, conferindo aos credores meios mais eficientes de garantia de receber seus créditos e defender seus direitos na hipótese de descumprimento pelo ente federado devedor.

Para Andrade (2018, p. 28), a Constituição de 1946 ao incorporar as Fazendas Estaduais e Municipais promove a abertura de crédito para o cumprimento das decisões judiciais, inclusive especificando quais seriam os órgãos competentes dos valores a serem pagos, dentre outras providências que aperfeiçoaram o sistema de precatórios no ordenamento jurídico brasileiro.

A inserção do regramento acima não para por aí, devido à dinamicidade social. Novamente, a matéria é trazida à baila na Constituição de 1967, que com a Emenda nº 1, de 17.10.1969 determina:

Art. 117. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários, apresentados até primeiro de julho.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito. (BRASIL, 1967).

Outra vez, o assunto vem à tona e traz importante elemento, até então impensado pelas legislações anteriores, ao constar expressamente a obrigatoriedade em seu § 1º de inclusão do débito na previsão orçamentária da entidade devedora, desde que a requisição fosse protocolizada até 1º de julho do ano corrente, para que fosse colocado na planilha de previsão orçamentária do ano subsequente, junto ao Tribunal que proferir a decisão exequenda, o qual deverá determinar o pagamento (art. 112, § 1º) mantido na redação da Emenda Constitucional 1/1069.

Tal inclusão foi significativa, porque impedia que houvesse preferências na ordem de pagamento, como acontecia até então, mas não proibía que ocorressem atrasos por falta de verba. Com essa modificação da regra, passou a ser obrigatória a inclusão no orçamento das

peças jurídicas de direito público, de verba suficiente para atender às demandas das sentenças judiciais transitadas em julgado. E, por fim, como aponta Pontes de Miranda (1987, p. 30) “o dever é do Presidente da República, do Governador do Estado, ou do Prefeito. Se o não faz, comete crime de responsabilidade”.

Andrade (2018, p. 29) esclarece que a Constituição de 1967 deu sua parcela de contribuição para o aperfeiçoamento dos precatórios no Brasil. Apesar de ter sido instituída em um período político conturbado, ou seja, de supressão de vários direitos fundamentais com a instituição do regime militar (1964/84), essa Carta Magna buscou corrigir as falhas anteriores e uma das inovações nesse período foi a imposição do dever das Fazendas Públicas quanto à inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba para a extinção de débitos dos precatórios (verbas para o pagamento dos precatórios), inclusive a fixação de data limite para facilitar a estimativa de valores a serem incluídos no orçamento para o efetivo pagamento dos precatórios judiciais.

Outra inovação ao sistema de precatórios com a Carta Magna de 1967 diz respeito ao estabelecimento da competência para o presidente do tribunal para a determinação do pagamento do débito, antes feito pelo presidente do tribunal de recursos, em pagamento referente à União. Obviamente, esse cenário gerava indignação, especialmente em relação aos credores da Fazenda Pública. Tanto é verdade que:

A Constituição de 1967, no entanto manteve-se inerte no tocante a qualquer forma de atualização dos débitos judiciais objeto de pagamento por intermédio de precatórios, e dessa forma os pagamentos eram realizados com base no valor histórico, o que gerava indignação à doutrina e principalmente aos credores da Fazenda. (ALMEIDA, 2011, p. 28).

No entanto, a doutrina é unânime em afirmar que o legislador constituinte falhou quanto à criação de um mecanismo para atualização do débito judicial, fato este que trouxe prejuízos ao longo dos anos para os credores, já que o processo inflacionário, sempre constante da economia brasileira, tem reflexos negativos no valor da condenação que se apresenta sempre com valor defasado.

Então, pela leitura dos dispositivos constitucionais das Cartas de 1939, 1946 e 1967, juntamente com a Emenda nº 1, de 17/10/1969, constata-se que todos mencionaram a citação de “verbas orçamentárias”, também em “créditos votados para os pagamentos devidos”, ou “créditos extraorçamentários” para significar e aguçar o entendimento de que os precatórios têm que ser incluídos no orçamento anual do ente público devedor, obrigatoriamente. Constituindo, portanto, obrigação improrrogável. Pois, há créditos orçamentários próprios, que, se não for suficiente, lança-se mão de créditos adicionais ou extraorçamentários autorizados

pelo Poder Legislativo a serem utilizados para essa finalidade específica, não havendo, portanto, desculpas para o não pagamento em prazo razoável. (CUNHA, 2010, p. 27).

Apesar de ter sido construída em período de grande turbulência no auge da ditadura civil-militar, a Constituição de 1969 trouxe contribuições relevantes, com a edição do Código de Processo Civil, instituído pela Lei 5.869 de 11/01/1973, o qual conservou no atual Diploma Processual Civil, a questão atinente à execução contra a Fazenda Pública, expressada nos artigos 730 e 731, a seguir:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em dez (10) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I – o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito. Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito. (BRASIL, 1973).

Segundo Greco Filho (2005, p. 93-94), os artigos acima trouxeram o entendimento de que houve unificação do procedimento da ação executiva contra a Fazenda Pública tanto para os títulos judiciais como para os extrajudiciais. Esse entendimento é equivocado, pois a norma Constitucional afirma expressamente que a forma de pagamento disciplinada no art. 100 refere-se a requisições ou precatórios, oriundos de decisões judiciais. E quanto ao título extrajudicial, este não decorre de decisão judicial, mas da força inerente ao próprio título. Mesmo havendo interposição de embargos do devedor, não é a sentença que decidiu os embargos, a que será executada, mas sempre o título apresentado na peça exordial. Já na execução extrajudicial, ainda que a Fazenda Pública não interponha os embargos do devedor, o juiz terá que prolatar sentença, na qual deverá conter expressamente a determinação de expedição do precatório, eliminando a possibilidade da execução provisória contra a Fazenda Pública originada em precatório.

Fato gerador que também contribuiu para a insatisfação com o sistema de precatórios até então existente, bem como no Código de Processo Civil, nas condições alinhavadas nos artigos 730 e 731 do CPC, colocou em cheque a credibilidade do referido instituto no Brasil e passou a exigir alterações mais contundentes, o que de fato veio a ocorrer com a promulgação da Constituição Cidadã, isto é, a Constituição Federal de 1988 que além de trazer importantes modificações no sistema de precatórios, resgatou a democracia no Brasil, ao instituir o Estado Democrático de Direito.

3.7 O sistema de precatórios na Constituição Federal de 1988 e a edição de Emendas Constitucionais posteriores

A Carta Constitucional de 1988, devido a todos os seus propósitos de difundir a cidadania e consolidar os direitos fundamentais no ordenamento pátrio, promoveu ampliações importantes no sistema de precatórios, que foi tratada com clareza pelo legislador constituinte, inclusive por meio de distinções feitas entre os precatórios alimentares e os comuns, determinando tratamento distinto entre eles, instituindo ordem cronológica autônoma de apresentação e pagamento para os créditos de natureza alimentar (SILVA, 2009, p. 29).

Em um contexto geral e comparativo, pode-se afirmar que nenhuma Carta Magna publicada ou outorgada anteriormente trouxe alterações tão contundentes nos precatórios quanto a Constituição Federal de 1988, até porque uma das finalidades desse novo diploma legal, com hierarquia sobre todas as outras leis no ordenamento pátrio foi buscar corrigir as distorções anteriores, em que pese a defasagem do valor dos precatórios. No novo diploma legal, os precatórios passam a ser regulamentados pelo art. 100, e pelo ADCT:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (BRASIL, 1988).

O artigo em análise abarca diversos parágrafos e incisos, e em sua redação original, ou seja, não alterado por nenhum EC, busca estabelecer regras para o pagamento, expedição e ordem de preferência dos precatórios. Nesse sentido, em termos comparativos com a Constituição de 1967, as inovações são as seguintes:

- a) Disposição expressa quanto à determinação da realização do pagamento até o final do exercício seguinte;

- b) Exclusão da ordem cronológica ordinária dos créditos alimentares que tem preferência sobre todos os demais débitos;
- c) Previsão para a atualização dos precatórios para o 1º dia de julho;
- d) Exclusão da obrigatoriedade de oitiva do Ministério Público em relação aos casos de preterimento do direito de preferência.

Na prática, verifica-se que, a despeito das mudanças aqui enumeradas, as distorções do sistema não foram plenamente corrigidas, pois os precatórios continuavam com igual rotina operacional, apesar da normatização, além de receber tratamento igual dos entes federados devedores, que omitiam a priorização dos pagamentos dos precatórios alimentares em primeiro lugar e sua postergação ao máximo. Mais uma vez, a Fazenda pública continuava a se beneficiar da impenhorabilidade de bens, e a decidir quem deveria receber os pagamentos dos precatórios, desrespeitando a ordem cronológica de prioridade, em total descaso com a norma que já existia.

Segundo Silva (2009, p. 29), no art. 100 da CF/1988, a importância de quitar os débitos alimentares com prioridade é inquestionável com a redação dada pela EC nº 62 de 2009. Tanto assim Silva (2009, p. 30) pontua em seu estudo:

Á exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos à Fazenda Federal, Estadual e Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425)

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

O modelo normativo de pagamento dos precatórios foi sendo reproduzido nas constituições estaduais, embora sem regulamentação dada por Lei Federal, restando aos tribunais regulamentar os precatórios por meio de atos isolados ou por meio de seus regimentos internos:

Como foi a exemplo do Tribunal de São Paulo, que tratou do assunto das Requisições de Pagamento, através do Assento Regimental n. 195, de 20.06.1991, e, posteriormente, nos arts.333 e 341 do seu Regimento Interno

em vigor, que constituíam o título IV e que trata das ‘Requisições de Pagamento’. (SILVA, 2009, p. 30).

De forma geral – entendeu a doutrina - não houve alterações consideráveis no regime de pagamento dos precatórios previsto pela CF/1988. A principal modificação “foi a criação da preferência no pagamento dos créditos alimentares, retirou a necessidade e de ouvir o chefe do Ministério Público para se proceder ao sequestro e também fez incluir a atualização monetária dos valores quando da apresentação desses”. (MOREIRA *et al.*, 2017, p. 32).

A partir de então, sucessivas emendas constitucionais foram sendo criadas, perseguindo a finalidade de adequação das referidas dívidas aos interesses de seus credores: a EC 20/1988 estabeleceu a gênese de uma categoria de dívidas não sujeita ao regime de precatórios e a EC 30/2000, por seu turno, trouxe nova modalidade de execução contra a Fazenda Pública, dispensando a expedição de precatório, em atenção às disposições contidas nos artigos 730 e 731 do CPC, denominada execução de pequeno valor. Essa modalidade tem sua essência no art. 100, § 3º da CF, que foi regulamentada pela Lei nº 10.259/2001, que instituiu no ordenamento jurídico brasileiro os juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal, onde o respectivo valor da demanda é o principal critério para determinar a competência dos Juizados Especiais Cíveis.

O art. 100, § 3º da CF/1988 ganhou com a edição da Lei nº 10.259/2001 novos contornos e procedimentos processuais. Comumente na atribuição de competência dos juizados especiais, o teto pecuniário do valor da causa torna-se o principal critério diferenciador das outras demandas da Justiça Federal, uma vez que o artigo 3º desse diploma legal determina que compete ao Juizado Especial Federal Civil processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, assim como a execução de suas sentenças.

Diante dessas mudanças, não é de se estranhar que grande parte das demandas de competência da Justiça Federal tenha como réu a União. Sem embargo, o legislador pátrio não iria promulgar uma lei cujo objetivo precípua é o de promover a celeridade, facilitar o acesso ao judiciário e mitigar a formalidade para, ao final, dar continuidade a morosidade do procedimento administrativo dos precatórios de pequeno valor. Ademais, um novo procedimento foi estabelecido com a Lei dos Juizados Especiais Federais, sendo necessário observar que o procedimento não se restringe tão somente à União, sendo essa a conclusão obtida com a leitura e interpretação do artigo 100 § 3º e 87 do ADCT, que inclui a Fazenda Federal, Estadual, Municipal e Distrital. Vale destacar que não é apenas o valor da causa

estabelecido pela Lei 10.259/2001 que importa, mas também a questão da satisfação plena do vencedor da contenda judicial.

Após a EC 30/2000, resta estabelecido que a atualização monetária dos débitos passa a ocorrer somente quando do seu efetivo pagamento e não quando de sua apresentação (art. 100, § 1º). Também reafirmou quais verbas são consideradas débitos alimentares no parágrafo 1º A, da forma seguinte:

Art. 100 [...] § 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado. (BRASIL, 2001).

Também acrescentou a Fazenda Distrital na disposição das Requisições de Pequeno Valor no art. 100, § 3º e estabeleceu a responsabilização do Presidente do Tribunal que tentar frustrar ou retardar o pagamento de precatório (art. 100, § 4º); e previu uma segunda moratória e adimplemento dos débitos em prestações anuais, consolidando o regime da incerteza jurídica de promover o pagamento dos precatórios, subvertendo a lógica da razão de ser do instituto.

Com todas as Fazendas Públicas estaduais e municipais endividadas, o STF conclui por um novo entendimento na direção de que não seria possível a intervenção federal para efetivar o pagamento dos precatórios. (NOTÍCIAS STF, 2012).

Devido a esse entendimento da corte maior do país, certamente incentivará a tomada da mesma decisão por parte dos governadores e prefeitos nos respectivos Estados e Municípios e assim não cumprirem com o pagamento de precatórios. Diante dessa situação, passa-se a invocar, como estratégia de defesa e justificativa protelatória, a aplicação do Princípio da Reserva do Possível em combinação com o Princípio da Proporcionalidade, com a finalidade precípua de impedir a intervenção federal em casos de inadimplência de precatórios.

O Princípio da Reserva do Possível diz respeito à mitigação da atuação do Estado na prestação positiva dos direitos sociais dos cidadãos, subordinando em tese a efetividade desses direitos aos recursos disponíveis da União, Estados e Municípios. Foi criado na Alemanha em 1972, fruto de uma ação de alunos que pleiteavam o direito ao ingresso em Universidade Pública de Medicina, sendo que a decisão do Tribunal Federal foi de observância da reserva do possível. A partir de então esse Princípio passou também a ser utilizada no Brasil em várias ações, inclusive as relativas aos precatórios sob a alegação de efetividade dos direitos sociais condicionadas a capacidade financeira do Estado (FERNANDA, 2014).

A seu turno, o Princípio da Proporcionalidade, de origem alemã, não tem previsão expressa na Constituição Federal de 1988, sendo no entanto um dos princípios mais importantes

do ordenamento jurídico brasileiro e através dele busca-se a efetivação proporcional entre o meio e o fim do exercício de um direito, sem que cause uma grande violação ao direito vencido (OLIVEIRA, 2016).

Outras modificações na Constituição Federal de 1988 são feitas com a edição da EC 37/2000, impactando na administração de tais valores pelas partes envolvidas no processo, os credores e devedores. A referida emenda proibiu a expedição de precatório complementar e o fracionamento para incluir parte do pagamento no regime de precatórios até determinado limite e o restante buscar o recebimento via Requisição de Pequeno Valor. Mesmo porque, as causas de pequeno valor serão atendidas independentemente de precatórios, ou seja, não se sujeita ao procedimento dos precatórios, conforme sublinhado anteriormente.

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. (BRASIL, 2002).

Os artigos 86 e 87 dos ADCT com a edição da EC 37/2002 tratam do pagamento dos precatórios, sendo que o art. 86 estabeleceu a possibilidade de divisão da dívida em duas parcelas anuais, somente quanto aos valores não referidos ao parcelamento mencionado do art. 78 da ADCT. Já o artigo 87 estabelece um regramento para o que deve ser considerado como débito ou obrigação de pequeno valor em termos de salários mínimos para as Fazendas dos estados e Distrito Federal e para as Fazendas dos municípios, respectivamente para definição da RPV, criando a possibilidade de renúncia ao valor excedente, que até então não era previsto.

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 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III - estar, total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, ou os respectivos saldos, serão pagos na ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios, com precedência sobre os de maior valor.

§ 2º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei.

§ 3º Observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste artigo terão precedência para pagamento sobre todos os demais.

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 consignadas 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. (BRASIL, 2002).

Mediante esse breve apanhado sobre as EC já promulgadas em relação ao sistema de precatórios, é possível constatar que desde a promulgação da Carta Magna de 1988 não faltou ao Congresso Nacional a disposição necessária para alterar sempre que possível o sistema de precatórios no ordenamento pátrio. As mudanças deveriam ter o condão de atender as expectativas dos credores da Fazenda Nacional, mas não é isso o que ocorre na prática, pois o Congresso Nacional tem se demonstrado muito mais um zeloso guardião dos interesses da Fazenda Pública em geral, do que um defensor dos direitos constitucionais dos cidadãos em ter acesso à justiça – em especial, a efetiva satisfação da prestação jurisdicional – com o recebimento dos valores decorrentes das condenações judiciais impostas aos entes do Estado Brasileiro.

Dessa forma, se a referida situação já causa repulsa em termos gerais, no caso específico da protelação em dar efetivo cumprimento dos precatórios de natureza alimentar, a violação chega a afetar o núcleo essencial da própria dignidade humana. Imprescindível portanto, na seção a seguir, analisar as reformas do texto constitucional no referido tópico.

3.8 A disciplina especial dos precatórios alimentares na ordem constitucional a partir da Emenda Constitucional 62/2009

Em novas mudanças na sistemática prevista no regime de pagamento de precatórios, o Legislativo aprova a Emenda Constitucional 62, de 09 de dezembro de 2009. Nela está contida a mais acentuada alteração ao regime constitucional de precatórios, dada a sua prejudicialidade aos credores dos entes federados, reforçando ainda mais o inadimplemento por parte da União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista a prorrogação do pagamento dos precatórios por 15 (quinze) anos. Além de afrontar princípios constitucionais, como a separação dos Poderes, a coisa julgada e a efetividade da jurisdição, o princípio federativo, o princípio do devido processo legislativo, do direito adquirido, da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da igualdade, da isonomia, entre outros conforme se apresentará adiante.

As mudanças no regime constitucional de precatórios trazida pela EC nº 62/2009 passa a disciplinar o tema dos precatórios mediante alterações substanciais ao art. 100 da Constituição Federal, além de acrescentar o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios, o que significou permissão a tais entes para adotarem um regime especial de pagamento de precatórios. As inovações incorporadas pela referida Emenda ao regime geral de pagamento de precatórios foram:

- 1) Estabeleceu um novo direito de preferência na ordem de pagamento de precatórios (art. 100, § 1º e 2º, da CF). Antes de pagar os créditos alimentares, deverão ser pagos os que tenham como credores pessoas idosas ou portadores de doença grave. Sendo nesse ponto instituído o duplo grau de preferência: os alimentares (simples) e os alimentares destinados a pessoas idosas e que sejam também portadores de algum tipo de deficiência.
- 2) Regulamentou a ampliação do sequestro de bens em desfavor do Estado, (art. 100, § 6º CF).
- 3) Os pagamentos conceituados como de pequeno valor não mais se submetem ao regime de precatórios (art. 100, §§3º e 4º).
- 5) É expressamente proibido o fracionamento dos precatórios, para que não haja enquadramento indevido no “pequeno valor” (art. 100, § 5º).
- 4) A atuação do Presidente do Tribunal que retardar ou tentar frustrar o pagamento dos precatórios, responde por crime de responsabilidade (art.100, § 7º CF).
- 5) A previsão de compensação dos créditos do precatório com valores que sejam devidos pelo credor. A Fazenda Pública deverá de abater, a título de compensação de crédito do precatório, os débitos tributários constituídos pelo exequente, sendo a requisição inscrita com o valor da diferença. Ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial (art. 100, §§ 09 e 10).
- 6) Dispõe sobre a possibilidade de utilização dos precatórios para a compra de imóveis públicos (art. 100, § 11).
- 7) Estipula sobre a possibilidade de cessão de precatórios a terceiros (art. 100, § 13).

- 8) Estabelece o índice de correção dos precatórios que deverá ser feita com base na remuneração da caderneta de poupança e, da mesma forma, os juros compensatórios (art. 100 § 12).
- 9) Dispõe sobre a possibilidade de a União assumir os débitos, provenientes de precatórios, dos demais entes da federação, mediante refinanciamento (art. 100, §§ 15 e 16).

Além de promover alterações consideráveis ao art. 100 da CF/1988, fez incluir o art. 97 ao ADCT, o regime especial de pagamento de precatórios aplicável aos estados, Distrito Federal e municípios, seria replicado por meio de Lei Complementar instituidora do regime em seus âmbitos. Porém, enquanto não for editada a Lei Complementar instituidora do referido regime, os estados, o Distrito Federal e os municípios terão que seguir as normativas preceituadas em seu texto. Por fim, postergou a quitação dos precatórios por até 15 anos (art. 100, § 14).

Nesse sentido, o art. 97, adicionado pela Emenda Constitucional ao ADCT, prevê que a adoção do referido regime especial pode se dar de duas formas, quais sejam: na primeira forma, os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal podem optar por depositar em uma conta especial, administrada pelo Tribunal de Justiça local, percentuais mínimos das suas respectivas receitas correntes líquidas para efetuar o pagamento dos precatórios por prazo indeterminado, quando o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados para o seu pagamento. A segunda forma é a adoção do regime especial pelo prazo de até quinze anos, hipótese em que os governos estaduais e municipais devem depositar, anualmente, na conta especial destinada a tal fim, o valor correspondente ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido de correção monetária e juros de mora, calculados pelos mesmos índices incidentes sobre a caderneta de poupança.

Ainda em relação à EC nº 62/2009, convém esclarecer que foram determinados os percentuais mínimos calculados sobre a receita corrente líquida de cada ente federado a serem destinados ao pagamento dos precatórios, que são os seguintes: 1,5% para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios corresponda a até 35% da sua receita corrente líquida; 2% para os estados das regiões Sul e Sudeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes supere os 35% da sua receita corrente líquida; 1% para os municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes corresponda a até 35% da sua receita corrente líquida; e 1,5% para os municípios.

Também foram estipulados os recursos destinados ao pagamento dos precatórios, ao menos 50% devem ser utilizados para o pagamento de precatórios em ordem cronológica de

apresentação, respeitadas as preferências relativas aos créditos de natureza alimentícia e aos créditos cujos titulares sejam idosos ou portadores de doença grave. Quanto ao restante dos recursos, cada ente poderá optar por efetuar o pagamento dos precatórios, isolado ou simultaneamente, mediante os seguintes instrumentos:

- (a) Por meio de leilão, em que sairá vencedor o credor que aceitar receber o precatório com maior percentual de deságio;
- (b) À vista, observando ordem única e crescente de valor por precatório;
- (c) Por acordo direto com os credores, na forma a ser estabelecida por lei própria de cada entidade devedora, que poderá prever a criação e a forma de funcionamento de câmaras de conciliação.

A EC 62/2009 rendeu diversas críticas da comunidade jurídica nacional, notadamente por parte dos operadores de Direito e dos credores, pois ao fazer alterações ao regime de pagamento de precatórios acabou por afrontar inúmeros dispositivos constitucionais, desrespeitando direitos fundamentais, como o direito de ação, direito de jurisdição, entre outros, assim, promovendo a desconfiguração do país como sendo Estado Democrático de Direito, uma vez que as condutas do Estado estavam destituídas da orientação do Direito. Diante disso, terminou por abolir o efeito jurisdicional vinculante, suprimiu a eficácia jurisdicional, excluiu a separação dos poderes, restringiu a responsabilização civil por parte dos entes federados, consagrou a impunidade e o incentivo ao arbítrio dos governos, bem como a supressão de diversos direitos fundamentais importantíssimos.

Em razão desse comportamento do Legislativo, diversas entidades tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (Anamages), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário (ANSJ), Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANTP), entre outras, impetraram ADIs devido a aprovação e promulgação da EC n° 62/2009, pedindo ao Supremo que declarasse a inconstitucionalidade dos parágrafos 2º, 9º, 10º e 12 do artigo 100 da Constituição Federal, bem como e os parágrafos 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º e 16 do artigo 97 do ADCT.

Foram propostas quatro ações diretas de inconstitucionalidade contra esta previsão conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 1 - Ações diretas de inconstitucionalidade

ADI 4357/DF	Conselho Federal da OAB e Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)	A Suprema Corte declarou inconstitucional a expressão "índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança" contida no § 12 do art. 100 da CF/88. (Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico//proc_peca_peca_movimentacao.jsp?id . Acesso em: 18 abr. 2021)
ADI 4425/DF	Confederação Nacional das Indústrias – CNI	O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ayres Britto (Relator), julgou parcialmente procedente. (Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806926/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4425-df-stf . Acesso em: 18 abr. 2021)
ADI 4400/DF	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra);	O STF julgou extinta a ação por ilegitimidade ativa da requerente. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3858907 . Acesso em: 18 abr. 2021).
ADI 4372/DF	Associação dos Magistrados Estaduais (Anamages).	ADI 4372 – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Último Andamento do processo data de 10/10/2014 e indica a baixa do processo ao arquivo do STF, já que, em 26/09/2014 foi publicado o Acórdão no DJE nº 188 que decidiu, em resumo, pela extinção do processo sem resolução do mérito, com fundamento na ilegitimidade ativa ad causam. porque a ação foi proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES e esta, por sua vez, representa tão-só o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a Emenda Constitucional nº 62/2009 impugnada afeta todos os órgãos do Poder Judiciário. Disponível em: http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2014/cadernos/Instru%C3%A7%C3%B5es_Processuais/files/assets/seo/page183.html . Acesso em: 18 abr. 2021).

Nas ADIs referidas no quadro acima, alegando graves ofensas ao Regimento Interno do Senado por não respeitar o intervalo de cinco dias entre os dois turnos de votação, com tal procedimento violaram o devido processo legislativo (art. 5º, LIV, e art. 60 §2º CF/88) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88), e feriram os princípios da separação dos poderes (art. 2º CF/88), abaixo descritos:

- a) Imutabilidade da coisa julgada (art. 5º CF/88);
- b) Duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, CF/88);
- c) Igualdade (art. 5º, caput, CF/88);
- d) Isonomia da liberdade (art. 5º, caput, CF/88);
- e) Propriedade (art. 5º, inciso XXII, CF/88);
- f) Moralidade e impessoalidade (art. 37, caput, CF/88), entre outros tantos, constituindo, assim, verdadeira fraude à Constituição Federal.

Apesar das afrontas constitucionais, é observado que técnica procedimental do precatório é necessária e importante para organização do sistema de receitas e despesas

públicas. Desse modo, por consequência, respeitar o Sistema Jurídico, pois na técnica está estampado o respeito a preceitos constitucionais fundamentais, garantidores do Estado Democrático de Direito. Caso contrário, estará institucionalizado e cancelado o calote dos entes Públicos para com seus credores, ampliando ainda mais a inadimplência do Estado.

Por essa razão a EC62/2009 foi declarada parcialmente inconstitucional por razões de ordem formal e material. Quanto ao aspecto formal, porque não respeitou devido processo legislativo, a saber, não cumpriu com o requisito exigido de interstício temporal de cinco dias entre os dois turnos de votação, conforme determina o texto constitucional, art. 60, § 2º, mesmo que nele não se faça referência específica ao interstício temporal entre os dois turnos e votação da Emenda à Constituição, bem como, também por violação do art. 362 do Regimento interno da Câmara: “Art. 60 [...] § 2º. A proposta [de emenda à Constituição] será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (CF, 1988)”.

Quanto à inconstitucionalidade material apontada pelas entidades que impetraram ADIs contra à EC nº 62/2009, destaca-se os dois primeiros atinentes ao § 2º do art. 100 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009. Dispositivo ficou assim registrado:

Art. 100 [...] § 2º. Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (BRASIL, 2009).

Os autores da ADIs contestam as seguintes expressões da EC/62 “na data de expedição do precatório” e “até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo (...)”. Isto porque, nesse ponto, dá-se a violação dos seguintes princípios constitucionais: os princípios da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista que não qualificaram como preferenciais os créditos de pessoas que venham a completar 60 (sessenta) anos de idade após a expedição do precatório. Outra inconstitucionalidade seria a de que “o texto só receber o crédito, de natureza alimentar, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei como obrigação de pequeno valor, desnaturando, assim, a natureza alimentar que autoriza o pagamento integral” e retirando “a eficácia e a autoridade da decisão judicial condenatória transitada em julgado”. (DIZER O DIREITO, 2013).

No que se refere aos precatórios de natureza alimentar, no entanto, a referida norma concebeu um benefício para as pessoas idosas e àquelas portadoras de doença grave, que não existia anteriormente, buscando atender aos princípios da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e da proporcionalidade, em especial, quando estipulou a limitação dessa nova preferência ao triplo do fixado em lei como obrigação de pequeno valor, o que não gera qualquer problema para o sistema de pagamento de precatórios ou de pagamento de requisições de pequeno valor. Dessa forma, ao efetivar o pagamento parcial e havendo quantia restante, a mesma será quitada segundo a “ordem cronológica de apresentação do precatório”, respeitada a preferência estampada no § 1º do art. 100.

Essas questões estão expressas no Acórdão integral, mais precisamente no voto do Ministro Ayres Britto nas ADIs 4357 e 4425, decisão na qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional alguns dos dispositivos do artigo 100 da Constituição Federal alterados pela EC 62/2009. No entendimento dos ministros, foram julgados procedentes certos pontos - abaixo relatados e apresentados em quadro demonstrativo dos votos lançados - abarcados pelas ADIs, notadamente as que tratam da restrição à preferência de pagamento a credores com mais de 60 anos, quanto à fixação da taxa de correção monetária e quanto às regras de compensação do débito. Destaque-se ainda, como incidente processual, que mediante uma questão de ordem apresentada pelo Ministro Marco Aurélio o STF promoveu uma divisão quanto ao julgamento da EC 62 de 2009: uma análise dos argumentos para tratar especificamente da nova redação dada ao artigo 100 da CF-88; e outra para analisar o artigo 97 dos ADCT, que institui o regime especial de pagamento de precatórios.

Dessa forma, com relação à primeira parte do julgamento, com relação ao artigo 100 da CF-88, foram considerados inconstitucionais pelos Ministros Teori Zavascki, Dias Toffoli e Gilmar Mendes os parágrafos 2º, 9º, 10 e 12, os quais acompanharam o voto do Ministro Relator Ayres Britto. Em relação ao parágrafo 2º, a expressão “na data da expedição do precatório”, que restringe o pagamento preferencial às pessoas que tem 60 anos completos quando da expedição do título judicial foi considerada inconstitucional, uma vez que idosos mais velhos também deveriam figurar na ordem de preferência, sob pena de violar o Princípio da Isonomia, Dignidade da Pessoa Humana e também da proteção aos idosos que são assegurados constitucionalmente. Os parágrafos 9º e 10 desse mesmo artigo também foram considerados inconstitucionais em razão da ofensa ao Princípio da Isonomia, já que foi acrescentada uma prerrogativa ao Estado de encontro de contas entre crédito e débito que não é assegurada ao ente privado.

Por fim, tem-se ainda a aludida inconstitucionalidade do parágrafo 12 quanto ao estabelecimento do índice de caderneta de poupança como taxa de correção monetária dos precatórios, ao entendimento de que esse índice não consegue repor as perdas com a inflação que, historicamente, sempre foi superior a esse índice. Oportuno esclarecer que o Ministro Marco Aurélio em seu voto sustentou pela constitucionalidade da adoção de uma taxa igualitária de remuneração para todos os tipos de precatórios, qualquer que seja a sua natureza, havendo aqui o respeito e observância do Princípio da Isonomia (STF, 2021).

Em relação ao art. 97 dos ADCT, também instituído pela EC 62/2009, o entendimento de parte dos ministros também acompanhou o do relator Ayres Britto, que alegou ofensa ao acesso à justiça, a independência entre os poderes e também a proteção à coisa julgada. Para uma melhor compreensão do entendimento de cada ministro, a Tabela 2 apresenta um relato o voto de cada um dele.

Quadro 2 – Votos dos ministros acerca da inconstitucionalidade da EC 62/2009.

Ministros	Votos
Luiz Fux	Posicionou-se no mesmo sentido do relato pela inconstitucionalidade das regras da EC 62. Em seu entendimento, a forma de pagamento prevista no parágrafo 15 do artigo 100 da Constituição Federal e detalhada pelo artigo 97 do ADCT é inconstitucional. Considerou, entre os motivos, o desrespeito à duração razoável do processo, uma vez que o credor quer um resultado palpável para a realização do seu direito de receber a quitação da dívida. Em suas palavras “não se pode dizer que a EC 62 representou um verdadeiro avanço enquanto existir a possibilidade de pagamento de precatório com valor inferior ao efetivamente devido em prazo que pode chegar a 80 anos”. Destacou, ainda que esse regime não é uma fórmula mágica, viola o núcleo essencial do estado de direito. “É preciso que a criatividade dos nossos legisladores seja colocada em prática conforme a Constituição, de modo a erigir um regime regulatório de precatórios que resolva essa crônica problemática institucional brasileira sem, contudo, despejar nos ombros do cidadão o ônus de um descaso que nunca foi seu”, afirmou.
Teori Zavaski	Manteve a conclusão de seu voto pela improcedência das ADIs, sendo que o ponto central do debate, conforme ele é a conveniência ou não da fórmula encontrada pela EC 62 para solucionar a questão. Em seu entendimento, o Supremo tem que estabelecer como parâmetro não o que entender como ideal para o pagamento de precatório, mas uma escolha entre o sistema anterior e o sistema proposto pela emenda. “Não podemos fugir de uma verdade: que o modelo anterior era mais perverso ainda. Os estados inadimplentes estão inadimplentes há 15, 20 anos ou mais”.
Rosa Weber	Acompanhou integralmente o voto do relator no sentido da procedência das duas ADIs e julgou inconstitucional o sistema especial preconizado pela EC 62. Em suas palavras “Subscrevo, na íntegra, os fundamentos do voto do relator, ministro Ayres Britto, quando conclui que os dois modelos especiais para pagamento de precatórios afrontam a ideia central do Estado democrático direito, violam as garantias do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário, do devido processo legal e da duração razoável do processo e afrontam a autoridades das decisões judiciais, ao prolongar, compulsoriamente, o cumprimento de sentenças judiciais com trânsito em julgado”. “Não se trata de escolher entre um e outro regime perverso”, observou ela. “Ambos são perversos. Teremos que achar outras soluções”.

Dias Toffoli	Em seu entendimento, o artigo 97 do ADCT, segundo a redação dada pela EC 62, não ofende a coisa julgada, pois não interfere no valor da condenação. O ministro citou ainda o decidido na ADI 1098, segundo o qual todo o processo de precatório tem caráter administrativo. Para o ministro, a EC 62 não ofende cláusula pétrea, o Poder Judiciário nem a coisa julgada. “O que a emenda tentou fazer foi dar racionalidade ao sistema, instituindo também uma série de responsabilizações ao Estado”.
Cármem Lúcia	Acompanhando o relator pela procedência das ADIs em relação ao parágrafo 15 do artigo 100 e em relação ao artigo 97 do ADCT, a ministra entendeu que há, sim, ofensa à Constituição Federal no texto da Emenda Constitucional. Segundo ela, o valor da condenação é definido judicialmente, e há ofensa à Constituição Federal se um regime não oferece solução para o credor. “Não é por reconhecer que o sistema anterior era pior que eu poderia dar o meu aval”, afirmou. “Não seria honesto comigo, nem com o cidadão”. Chamou ainda a atenção para o disposto no parágrafo 15 do artigo 100, que prevê a possibilidade de lei complementar federal estabelecer regime especial de pagamento, ao que se antecipou o artigo 97 do ADCT, fixando um na forma específica. “O que é preciso que seja lido, e o que os procuradores dos estados certamente verificaram, é que há outros caminhos postos, que não só esse regime. Até mesmo aquele apontado no parágrafo 16 do artigo 100, que permite que a União possa financiar diretamente os Estados para perfazer os precatórios”.
Gilmar Mendes	Afirmou considerar a legislação atual um avanço, pois o modelo de cálculo de correção monetária de precatórios em vigor anteriormente praticamente impossibilitava o pagamento das dívidas dos estados. Em seu entendimento, a EC 62 é uma fórmula de transição com o objetivo de superar um estado de fato inequivocamente inconstitucional. “Mas não é inconstitucional desde a Emenda 62, na verdade estamos a falar de débitos que se acumularam ao longo do tempo”, sustentou. O ministro afirmou que, segundo dados do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais, o novo modelo institucional, que determina a vinculação de receitas e prazo máximo para quitação, criou um quadro diferente e permitiu que diversos estados paguem suas dívidas judiciais, além de possibilitar a outros que aumentassem significativamente o valor dos créditos. Ele citou, entre outros, o caso de São Paulo, cujo passivo de precatórios caiu de R\$ 19 bilhões, em 2009, para R\$ 15 bilhões em dezembro de 2012. De acordo com o ministro, caso haja retorno à regra original da Constituição de 1988, pois a vigência da Emenda 30 sobre o mesmo assunto também está suspensa, restará ao Tribunal apenas a opção de declarar intervenção nos estados para garantir a coisa julgada e o direito adquirido. “A medida vem cumprindo essa função. Qual é o sentido de declarar sua inconstitucionalidade e retornar ao texto original? Para dizer que o caos é o melhor que a ordem?”
Marco Aurélio	Em relação ao artigo 97 do ADCT, julgou parcialmente procedentes as ADIs. Para ele, o regime especial trazido pela nova redação do artigo está limitado aos débitos vencidos, caso contrário, o sistema se perpetuaria. “Não pode esse regime especial de pagamento ultrapassar esse período de 15 anos, sob pena de perpetuarmos a situação que o motivou”, ressaltando que o artigo 97 deveria vigor por período certo. De acordo com ele, se o sistema é transitório, “ele não pode transitar no tempo de forma indeterminada”, uma vez que a EC 62 visou afastar o impasse da não satisfação de valores à época. “Se não houver a liquidação dos débitos em 15 anos é porque realmente não há vontade política de se observar o que quer a Constituição Federal, que a todos indistintamente submete”. Acrescentou, ainda, que o titular de precatório que fizer, a qualquer tempo, sessenta anos de idade, terá preferência. Quanto ao índice da caderneta de poupança para atualização dos créditos, o ministro afastou tal incidência. Na análise do artigo 100, ele votou afastando não só a reposição do poder aquisitivo pelo índice utilizado quanto à caderneta de poupança, como também afastando os juros da caderneta. Ao analisar os dispositivos questionados nas ADIs, o ministro concluiu pela supressão de algumas expressões.

	<p>“Onde tivermos que podar o artigo 97 para tornar realmente suprema a Constituição Federal, devemos podar”.</p>
Ricardo Lewandowski	<p>Acompanhou o voto do ministro Marco Aurélio em alguns pontos, no sentido de afastar expressões contidas no artigo 97 do ADCT. Declarou inconstitucionais partes dos dispositivos que tratam da atualização dos créditos com base no índice da caderneta de poupança (inciso II do parágrafo 1º e parágrafo 16 do artigo 97 do ADCT), mas admitiu os juros de mora com base nesse índice. No parágrafo 2º do mesmo dispositivo, retira a expressão “e a vencer”, por entender que a moratória não pode ultrapassar os 15 anos e, no artigo 17, dá interpretação conforme para observar o preceito apenas quanto aos precatórios vencidos à época da promulgação da norma. O artigo 14 também recebeu interpretação para limitar o regime especial ao prazo de 15 anos. Finalmente, em relação ao artigo 18, seu voto estende a preferência aos credores com mais de 60 anos a qualquer tempo, e não apenas na data da promulgação da emenda. Quanto aos demais dispositivos, considerados constitucionais, observou que a emenda constitucional foi resultado de amplo debate no Congresso Nacional, com a participação de todas as lideranças partidárias, a fim de encontrar solução para a crise vivida à época pelas fazendas públicas estaduais e municipais. “Quem viveu esse período, seja no Judiciário, na administração ou como credor da fazenda pública, viveu essa experiência lamentável”.</p>
Celso de Mello	<p>Acompanhou integralmente o voto do relator no sentido da inconstitucionalidade do novo regime de pagamento de precatórios. Endossou, nesse sentido, observação do relator segundo a qual “o desrespeito a autoridades da coisa julgada – no caso, débitos de estados, do Distrito Federal e municípios já constituídos por decisão judicial – ofende valores tutelados com cláusulas pétreas inscritas na Constituição Federal (CF) de 1988, tais como a independência dos poderes, o respeito aos direitos humanos e, também, à própria coisa julgada. Observou que desrespeitar a coisa julgada é o mesmo que desrespeitar uma norma legal e que ao aprovar o terceiro adiamento do pagamento dos precatórios previsto pela EC 62 – após norma inscrita na CF de 88 e a posterior edição da EC 30/2000 –, o Congresso Nacional exorbitou dos limites de mudança da Constituição estabelecidos por ela própria, por ofender princípios pétreos que não são suscetíveis de mudança legislativa. Em seu entendimento, o Estado democrático de direito, o Estado não apenas dita normas jurídicas, mas também se sujeita a elas, respondendo por danos que venha a causar.</p>
Ministro Presidente	<p>O ministro Joaquim Barbosa também acompanhou o relator e declarou parcialmente procedentes as ADIs 4357 e 4425 para julgar inconstitucional o parágrafo 15 do artigo 100 e o artigo 97 do ADCT. O ministro considerou inconstitucional o regime especial de pagamento uma vez que, a seu ver, a modalidade de moratória instituída pela Emenda Constitucional 62 não tem limite temporal definido. Como o devedor deve depositar para pagamento dos credores uma porcentagem do valor da sua receita, e não do estoque de precatórios, a moratória durará enquanto a dívida for maior que o volume de recursos disponíveis. “Por essa razão eu considero correta a afirmação do ministro Ayres Britto de que algumas unidades federadas podem levar dezenas de anos para pagar os precatórios”, afirmou. “Por isso, a meu ver, impor ao credor que espere pelo pagamento tempo superior à expectativa de vida média do brasileiro retira por completo a confiança na jurisdição e a sua efetividade”. Observou, ainda, que mesmo a modalidade que impõe o parcelamento em 15 anos estipula prazo excessivamente elevado, e também destacou que o sistema de acordos e leilões de precatórios se configura muito danoso para os credores, uma vez que alguns deles, dado a falta de perspectiva de pagamento, estariam a receber apenas 25% do valor integral de seu crédito.</p>

Fonte: STF (2012).

Assim, com base nos entendimentos dos votos dos ministros do STF comentados na Tabela 2, as ações em relação às ADIs 4357 e 4425 foram consideradas parcialmente procedentes pelos Ministros Ayres Britto, cujo entendimento foi acompanhado pelos ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Celso de Mello e o presidente Joaquim Barbosa. Já os ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski votaram pela procedência das ADIs, em menor extensão e pela total improcedência os ministros Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Dias Toffoli (STF, 2012).

4 O DIREITO CONSTITUCIONAL À ALIMENTAÇÃO E A EFETIVIDADE DA PRIORIDADE CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES

Neste capítulo serão tratadas as questões mais relevantes quanto ao direito constitucional à alimentação, notadamente à efetividade na prioridade dos pagamentos dos precatórios alimentares. Outras questões abordadas dizem respeito às perspectivas dos entes federados, ou melhor, da Fazenda Pública em honrar com seus compromissos em relação aos precatórios, a eficácia da EC 62/2009 e, finalmente, o que trouxe de novo a EC 97/2017 em relação ao sistema de precatórios.

4.1 Da prioridade constitucional dos precatórios alimentares

O precatório alimentar passou a receber maior atenção nos últimos anos por parte dos pesquisadores, pois, no que tange ao cumprimento das decisões proferidas pelo Judiciário, tem sido constatado um descaso das autoridades competentes, notadamente dos governantes e da Fazenda Pública quanto à omissão nos pagamentos. Há uma tendência em postergar a liquidação dos precatórios por parte dos governantes, mediante emendas na Constituição Federal, ainda que alguns precatórios por sua natureza tenham prioridade constitucional e preferência em termos de pagamento, como ocorre com os precatórios alimentares.

A edição constante de emendas é compreendida como um processo de oficialização do calote oficial contra os credores. Mas, antes de abordar essa questão em maiores detalhes e em seção específica é preciso fazer alguns comentários sobre a prioridade dos precatórios alimentares, que são aqueles provenientes de ações trabalhistas movidas por agentes públicos ou pensionistas contra os entes devedores competentes e cujo objeto é buscar na justiça um direito assegurado pela Carta Magna no que diz respeito a complementações, gratificações, indenizações, honorários advocatícios e também decorrentes de acidentes de natureza alimentícia.

Com base no estabelecido pela Constituição Federal, os precatórios alimentares têm prioridade em seu pagamento, uma vez que são indispensáveis à sobrevivência dos credores e de seus dependentes. Por esse motivo, o atraso, omissão ou postergação do pagamento dos precatórios alimentares é motivo de preocupação e também de violação de preceitos da Constituição Federal vigente.

4.2 Efetividade e sustentabilidade social dos precatórios alimentares

Os precatórios alimentares, conforme dispõe o artigo 100 § 2º da Constituição Federal, têm preferência sobre os precatórios comuns, de modo que o titular de precatório alimentar, originário ou por sucessão hereditária terá prioridade em relação aos outros tipos de precatórios. No sentido de delimitar a sua efetividade e sustentabilidade social é necessário, primeiramente, fazer uma breve abordagem sobre a norma constitucional e a sua efetividade no sistema jurídico brasileiro, uma vez que o artigo em epígrafe estabelece um dever que a priori deveria ter efetividade em razão de sua relevância social.

Nesse diapasão, uma norma, segundo Silva (2009, p. 3), não tem o condão de criar direitos, mas sim deveres acerca de determinado ato, fato ou coisa. Como regra geral, prevê um fato social a ser protegido e tutelado pelo Estado. A norma é construída com o objetivo de atender finalidades sociais que surgem na sociedade e de contribuir para a harmonia e a paz social.

As normas jurídicas integram o ordenamento jurídico e trazem imposições de obrigações dentro de um contexto jurídico, cujo propósito principal é o de regulamentar as condutas dos indivíduos. São dois os tipos de normas jurídicas: a de conduta, que regulamenta as ações (o fazer, não fazer) e as de estrutura, cuja função é regulamentar o modo pelo qual emanam as normas válidas (BOBBIO, 2010, p. 123).

De acordo com Calsing (2012, p. 289), o mundo jurídico não teria qualquer efetividade sem a existência de normas. Apesar da subjetividade das normas, é consenso que elas sempre fazem alusão a um fato concreto e geral consequência direta no mundo fático:

Destarte, todas as normas contêm uma previsão genérica de um fato, com uma proposição categórica, que será exigível e obrigatória. Contudo, o Direito, mesmo dando grande importância para os meios de efetivação de suas normas, também atua como um sistema de criação de normas ideais, de princípios-guia para a atuação social. A elaboração de normas do dever-ser mesmo que não cheguem a se concretizar, tem a sua função de orientação, de coordenação dos valores sociais que são esperados da sociedade. (CALSSING, 2012, p. 290).

A norma, seja ela jurídica ou constitucional, toma como base no sistema de valores de uma sociedade, obviamente, nem sempre consegue atender aos anseios e necessidades de todos, mas é elaborada seguindo parâmetros sociais e culturais que tenham expressividade no mundo fático. Desde o seu nascimento tem por finalidade utilização prática e consolidação no sistema jurídico, caso contrário a ciência jurídica estaria fadada a promover uma mera descrição de fatos e não de promoção da justiça e pacificação social.

Assim, a existência das normas jurídicas está condicionada à relevância de um ato, fato ou coisa para a sociedade. O que não implica dizer que serão criadas normas para tudo o que acontece na vida em sociedade, mas, certamente, o que for mais relevante e importante para a esfera jurídica acabará tendo consequências normativas. Tanto é verdade que:

Os fatos cotidianos que fazem parte do mundo jurídico são condicionados por regras e pressupostos de existência, só incidindo no mundo real se cumprirem com essas determinações legais. A existência de um ato jurídico pressupõe a ocorrência de um ato juridicamente tutelado, cujos elementos constitutivos estejam presentes. Os atos que não apresentarem os elementos constitutivos dos atos jurídicos, não serão considerados como existentes pelo Direito, não se podendo questionar neles a validade, eficácia ou efetividade, pois são considerados como algo que nunca existiu, não podendo produzir os efeitos pretendidos pela norma (CALISING, 2012, p. 290).

Como regra geral, as normas nascem e deixam de existir no mundo jurídico, algumas perduram por mais tempo, outras desaparecem com o tempo, já que elas possuem, antes de tudo, finalidade social e essas mudam à medida que a sociedade evoluiu. Dessa forma, a norma terá vigência enquanto for útil para a sociedade e será obrigatória a partir do momento em que entrar em vigor logo após o período do *vacatio legis*, ressaltando-se que um dos fatores mais importantes em relação às normas, qualquer que seja a sua classificação, diz respeito a sua validade, eficácia e efetividade no mundo jurídico.

Dissertando sobre o tema, Calsing (2012, p. 294) aduz em sua pesquisa que a eficácia da norma está relacionada aos efeitos jurídicos no mundo concreto. Deverá, pois, produzir consequências jurídicas e deve ser revestida de alguns elementos para que possa cumprir com a sua finalidade. Conforme Calsing (2012, p. 294):

A eficácia de uma lei permite que ela seja um meio idôneo para alcançar a sua finalidade, possuindo as qualidades necessárias para ser aplicada, exigida e executada. Assim, a norma eficaz é aquela que tem a possibilidade de impor no mundo do ser a finalidade que lhe foi dada no mundo do dever ser.

No que diz respeito à efetividade das normas, aspecto este mais importante em relação a este estudo, a doutrina cuida de explicar que a busca de sua efetividade é essencial para qualquer sistema jurídico, já que isso garante a validade social e aceitação da norma. Assim, qualquer lei que foi ou irá ser promulgada sempre se pautará pela efetividade máxima, sendo este um dos principais objetivos dos legisladores, na elaboração e edição de normas jurídicas ou constitucionais.

Para Welsch (2007, p. 5), a efetividade das normas é a realização do Direito, ou melhor, o desempenho concreto de sua função social: efetividade ou eficácia social das normas diz respeito ao cumprimento efetivo do Direito pela sociedade, ou seja, as normas e os seus

comandos são respeitados e cumpridos por todos, que incorporam o dever ser, expresso na norma. No mundo dos fatos representa uma aproximação do dever-ser normativo bem como da realidade social na qual está inserida, porquanto o termo “efetividade das normas” está umbilicalmente ligado a sua eficácia jurídica e a sua capacidade em reger com coerência e ética os fatos mais importantes da vida em sociedade.

Além disso, a norma para ter efetividade conseqüentemente precisará de condições de atuação, isto é, ser juridicamente ou constitucionalmente realizável, pois a partir do momento em que a norma se torna irrealizável, esta perde efetividade. Na análise da eficácia de uma norma é preciso estar atento a dois elementos: a eficácia jurídica e social:

Nesse sentido, é preciso estabelecer a distinção entre o conceito de eficácia jurídica e eficácia social da norma. Enquanto a eficácia jurídica representa a qualidade da norma produzir, em maior ou menor grau, determinados efeitos jurídicos ou a aptidão para produzir efeitos, dizendo respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, a eficácia social da norma se confunde com a ideia de efetividade e designa a concreta aplicação dos efeitos da norma juridicamente eficaz. A eficácia social ou a efetividade está intimamente ligada à função social da norma e à realização do Direito (WELSCH, 2007 p. 6).

Com efeito, o comentário de Welsch (2007) é elucidativo quanto ao conceito eficácia jurídica e social e bem demonstra a importância da efetividade das leis no ordenamento jurídico brasileiro. Efetividade essa que em relação a certos assuntos é sempre criticada, como é o caso dos precatórios, visto pela sociedade brasileira como uma forma de “calote” constitucionalmente legalizada, devido à dificuldade dos entes públicos em arcarem com seus compromissos com os credores e as emendas já editadas com a finalidade de postergar o prazo para o pagamento destes.

Mas, voltando à questão da efetividade, convém fazer menção ao saudoso jurista José Afonso da Silva, referenciado no estudo de Welsch (2007), o qual afirma que a eficácia de uma lei está associada à forma como esta se projeta no meio social no qual atua. Se a norma não possuir força nesse sentido, será ineficaz e considerada uma mera “construção teórica”.

Nem sempre uma norma consegue efetividade plena, na verdade isso dificilmente ocorre no mundo fático, no entanto, é esperado que tenha uma efetividade mínima, pois para que um regime jurídico seja válido é preciso que também seja efetivo. Kelsen (1999, p. 23) considera que validade da norma e sua eficácia social apresentam conceitos diferentes, mas que se complementam diante da necessidade de as normas terem validade no sistema jurídico. Em resumo:

A efetividade das normas só será possível se estiverem presentes os planos da existência, validade e eficácia. Além disso, as normas têm que ter a capacidade de serem implementadas com sucesso, quer dizer, as normas devem ser teoricamente realizáveis, para que possam ser concretizadas pela sociedade. Uma norma que determine a realização do impossível não será efetiva per se. (CALISING, 2012, p. 299).

Nesse desiderato, observou-se que as normas jurídicas regulamentam e estruturam todo o sistema jurídico de uma nação e surgem no formato de normas constitucionais, leis ordinárias, leis delegadas, leis complementares, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Cada uma das normas aqui citadas tem atribuições específicas, mas no âmbito da hierarquia das diferentes espécies de normativas que integram o ordenamento jurídico pátrio, a Constituição Federal é a mais relevante, devendo todas as outras seguir fielmente os preceitos constitucionais e serem sempre que possível analisadas à luz da Carta Magna.

A norma constitucional também é uma resposta do Poder Legislativo ao atendimento dos anseios da sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1988 foi pródiga nesse sentido, pois além de resgatar a democracia e instituir o Estado Democrático de Direito, incorporou direitos sociais fundamentais. Isso representa claramente o avanço do direito constitucional brasileiro em promover a justiça e pacificação social, após duas décadas de regime militar e desrespeito aos direitos humanos.

Entretanto, a Constituição Federal não é um diploma legal perfeito, pronto e acabado e que não necessite de alteração. Por esse motivo, existem as emendas constitucionais, e algumas delas são editadas justamente para buscar uma maior efetividade da norma constitucional. É justamente isso que tem ocorrido em relação aos precatórios, que, como esboçado anteriormente, são títulos judiciais, dívidas da Fazenda Pública reconhecida por decisão transitada em julgado, após o devido processo legal e que são requisitados pelo juízo da execução ao Presidente do Tribunal Competente: os precatórios estabelecem um dever-ser para que os entes federativos cumpram com a sua obrigação.

Ocorre que o mecanismo instituído pelos precatórios, desde a sua concepção inicial, tem sido largamente criticado por vários setores da sociedade, dadas as dificuldades e obstáculos que esses entes impõem ao adimplemento da obrigação, segundo informa Soares (2018). Isso é um fato que tem sido enfrentado através da edição de sucessivas emendas constitucionais para dar maior efetividade a norma que trata dos precatórios.

Oportuno esclarecer que a Constituição Federal de 1988 instituiu duas ordens cronológicas para o pagamento dos precatórios: uma diz respeito aos créditos de natureza alimentícia, representadas por salários, proventos de qualquer natureza, honorários advocatícios

e salários. O restante de precatórios são os que não possuem natureza alimentar (precatórios comuns). Na jurisprudência pátria existem vários julgados que deixam evidente a prioridade dos créditos alimentares, como é o caso da decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PRECATÓRIO ALIMENTAR. PRIORIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Caso em que o recorrente confronta seu precatório de natureza alimentar (EP nº 6.482/01 - ordem cronológica 116/03), que ainda não teve a satisfação do crédito, com precatório paradigma de natureza não alimentar (desapropriação: EP nº 3.491/05 - ordem cronológica 148/06), cuja ordem cronológica seria posterior e que já teria recebido diversas parcelas de seu crédito. 2. O entendimento majoritário desta Corte, amparado nos enunciados sumulares 144/STJ, 655/STF e no art. 100 da Constituição Federal, firmou-se no sentido de conferir prioridade absoluta aos créditos alimentares para o pagamento dos precatórios, regra esta que, caso não obedecida, autoriza o sequestro da verba pública. 3. "A repercussão geral reconhecida pela Suprema Corte, nos termos do art. 543-B do CPC, não enseja o sobrestamento dos recursos especiais que tramitam neste Superior Tribunal de Justiça" (AgRg no REsp 1.334.109/SC, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, DJe 25/6/13). 4. Agravo regimental não provido). (BRASIL, 2012).

É consenso entre os operadores de Direito que a norma que instituiu os precatórios no Brasil não tem alcançado a efetividade desejada pelos credores, inclusive no que diz respeito aos precatórios alimentares. Para sanar esse grande problema social, bem como combater a visão da ótica de “calote público”, o sistema de precatórios no Brasil vem passando por mudanças sucessivas e algumas delas inclusive pioraram a imagem do instituto junto à sociedade brasileira. A título de exemplificação, tem-se a Emenda Constitucional nº 37/2002, que consignou de forma expressa a vedação de precatório complementar ou suplementar do valor pago, bem como o fracionamento da repartição ou quebra da execução (WELSCH, 2018, p. 8). Em relação a essa emenda, Welsch (2007, p. 9) assim pontua:

A partir de então, era tida como improbidade administrativa pela jurisprudência qualquer forma de fracionamento do precatório. Veio à tona, com esta modificação sistêmica, o velho brocardo do acessório seguir o principal, ou seja, até os honorários advocatícios sucumbenciais eram requisitados juntamente com o crédito principal, o que causou tumulto e atraso no processamento administrativo dos precatórios, elevando, consideravelmente, o tempo de quitação, em detrimento da parte hipossuficiente, quando comparado com a Fazenda Pública.

Sem sombra de dúvidas, isso reflete negativamente na efetividade dos precatórios, sejam eles de natureza alimentar ou não e isso piorou ainda mais com a edição da Emenda Constitucional 62/2009, que continuou a manter a dita vedação e ainda aumentou o prazo de pagamento destes por parte dos entes federativos, mediante a adoção de um regime especial de

15 anos. Conforme Welsch (2007, p. 9) foi justamente essa emenda que instituiu a denominação de “emenda do calote”.

Entretanto, essa emenda trouxe como fator positivo a determinação de que os débitos de natureza alimentar, aos titulares maiores de 60 anos de idade e portadores de doenças graves passariam a ter preferência em relação aos outros até o valor equivalente ao quántuplo fixado em lei para obrigações de pequeno valor. Apesar dos inegáveis avanços nesse sentido, os Tribunais, segundo análise de Welsch (2007, p. 10), não conseguiram incorporar isso em suas decisões, sendo perceptível o surgimento de uma terceira lista de ordem cronológica os quais estão os credores superpreferenciais. Para Welsch (2007), o surgimento de uma terceira lista de preferenciais, nos moldes aqui citados, compromete o fim social e bem comum dos precatórios alimentares, mas, ainda assim, fins sociais e humanitários não foram totalmente descartados com a edição dessa Emenda Constitucional.

Doravante, obedecendo agora à ordem cronológica, os créditos alimentares de titulares idosos e com doenças graves serão pagos primeiramente, assim como os créditos alimentares de outros titulares e somente depois disso serão pagos os créditos não alimentares. Dessa forma, poderia se indagar acerca das razões pelas quais os precatórios alimentares conseguiram alçar o status de crédito preferencial. A explicação está na importância dada pelo legislador constituinte aos alimentos.

Nesse diapasão, os alimentos gravitam a órbita dos direitos fundamentais da pessoa humana, devendo ser acessível para todas as pessoas. Em alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988 é perceptível a importância e a tutela desse direito e nem poderia ser diferente, pois o Brasil, por ser uma economia periférica, enfrenta graves problemas econômicos e sociais, o número de pessoas que vive em condições de miserabilidade e pobreza absoluta é bastante expressivo e o legislador constituinte não poderia, evidentemente, fechar os olhos a essa questão. Ademais, a garantia de um direito básico e fundamental para a sobrevivência das pessoas tem lastro em alguns dispositivos constitucionais, a saber:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Com base na redação dada aos artigos em epígrafe, merece destaque, primeiramente e como já foi comentando em capítulo anterior, a dignidade da pessoa humana, um princípio consolidado na maioria dos ordenamentos, cuja construção histórica remete há tempos mais remotos e contou ativamente com a contribuição de filósofos como Kant, São Tomás de Aquino, Hannah Arendt, dentre outros. Esse princípio cristalizou-se como direito fundamental da pessoa humana a partir da Declaração Universal dos Direitos humanos em 1948 e irradia efetivamente para os alimentos que deve ser interpretado em consonância com esse princípio que busca sempre garantir um mínimo existencial para os indivíduos.

Oportuno esclarecer que os alimentos, conforme demonstrado no art. 6º da Carta Magna, estão inscritos no grupo dos direitos sociais, sendo que esses integram a ora aludida segunda geração de direitos fundamentais, sendo, pois, protegido pelo manto das cláusulas pétreas. O constituinte reformador, por meio da Emenda Constitucional nº 64/10, inseriu os alimentos nesse artigo por força de Tratados Internacionais sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada e também pela atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

De acordo com esse órgão, a inclusão explícita do direito à alimentação no campo dos direitos fundamentais fortaleceria o conjunto de políticas públicas de segurança alimentar em andamento, além de estar em consonância com vários Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário (MENDES *et al.*, 2009, p. 167).

O Estado, ao garantir o direito fundamental à alimentação, está no ordenamento jurídico brasileiro aplicando a dignidade da pessoa humana, bem como a efetividade do artigo 6º da Constituição Federal. E pelo fato de a alimentação ser um direito fundamental, vem revestido dos seguintes elementos, discriminados na Tabela 3:

Quadro 3 – Características dos direitos fundamentais e sua aplicabilidade aos alimentos.

Imprescritibilidade	Direitos fundamentais são incorporados à Constituição Federal e sendo fruto de movimentos de cunho social ao longo dos séculos não podem desaparecer do cenário jurídico.
Inalienabilidade	Não pode ser transferido para outra pessoa.
Irrenunciabilidade	Não pode ser objeto de renúncia pelo titular do Direito, mas pode não ser exercitado pelos seus adquirentes.
Inviolabilidade	Não podem ser violados pelo Poder Público ou particulares.
Universalidade	São destinados a todas as pessoas.
Efetividade	O Poder Público tem o dever de atuar efetivamente na aplicabilidade e acesso ao direito aos alimentos.
Interdependência	Direitos fundamentais são de aplicabilidade imediata, mas dependem um dos outros para se efetivar.
Complementariedade	Os direitos fundamentais tem como vetor interpretativo a máxima efetividade na Constituição, devendo ser interpretados em conjunto.

Limitabilidade	Apesar de sua importância não tem caráter absoluto, podendo ser relativizados pela aplicabilidade de princípios como a razoabilidade e proporcionalidade.
-----------------------	---

Fonte: Adaptado de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012).

Dentre as características dos direitos fundamentais enumerados no Quadro 1, chama a atenção em relação a essa pesquisa a efetividade, ou seja, a responsabilidade do Poder Público em fazer cumprir as determinações contidas na Constituição Federal em relação aos direitos fundamentais. Contudo, na prática nem sempre isso ocorre, sendo que a falta de efetividade em relação ao pagamento dos precatórios alimentares é um exemplo cabal de desrespeito às normas constitucionais.

Pela natureza dos precatórios alimentares, pode-se inferir que ao gravitar o âmbito dos direitos fundamentais deveria ser tratado com superioridade jurídica pelo Estado que tem o dever de proporcionar à população a preservação e promoção dos direitos associados aos alimentos. Até porque, a construção de uma sociedade justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º CF), que são os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, são disposições que se associam diretamente à efetividade de todas as obrigações relacionadas aos alimentos, em razão de seu caráter social.

Assim, pode-se concluir que a efetividade e a sustentabilidade social dos precatórios alimentares estão condicionadas a todos esses fatores que cerceiam os alimentos no ordenamento jurídico brasileiro. Considerando que este direito tem lastro na segunda geração dos direitos fundamentais, caberia ao Estado agir no sentido de fazer com que os entes públicos cumpram com os seus compromissos com os credores preferenciais. Isso será discutido em maiores detalhes na seção que se segue.

4.3 A perspectiva pragmática dos entes públicos de cumprirem os compromissos com credores preferenciais

Os entes públicos há muito enfrentam dificuldades em cumprir com os seus compromissos, não apenas em relação às obrigações referentes aos precatórios alimentares preferenciais, mas com o pagamento das dívidas em geral. Nesse desiderato, os precatórios, em linhas gerais, constituem dívidas da Fazenda Pública decorrentes de condenações judiciais, embora nem sempre “sejam classificados como integrantes da dívida pública em caráter estrito”. (AGOTTANI, 2018, p. 19).

A compreensão acerca das dificuldades que os entes públicos enfrentam quanto aos pagamentos dos precatórios passa, necessariamente, por uma compreensão do que seja a dívida pública e seus impactos no cumprimento das obrigações pela Fazenda Pública. Há diversos conceitos que foram elaborados pela doutrina ao longo do tempo e, dentre eles, convém destacar a definição apresentada por Rosa Júnior (2006) que afirma em seu estudo que a dívida pública em sentido estrito abarca somente obrigações decorrentes de empréstimos originados de contratos ou de emissão de títulos públicos. Já em sentido lato, abarca todas as obrigações que o Estado assume com os seus credores, sendo que isso inclui as cauções, aposentadorias, sentenças judiciais, prestação de serviços, dentre outros.

Porquanto, com base nessa definição, pode-se concluir que os precatórios preferenciais (alimentares) estão inseridos na dívida pública em caráter lato, mas nem toda a doutrina perfilha desse entendimento, se atendo mais ao sentido estrito da dívida pública, segundo palavras de Agottani (2018, p. 20).

Em alguns estudos sobre a dívida pública, observa-se um esforço em esboçar uma definição em relação ao seu sentido objetivo. Assim, dívida pública são as obrigações financeiras que incorre o Estado em um determinado período fiscal e quando as receitas se demonstram insuficientes para cobrir as dívidas.

O endividamento da Fazenda Pública sempre foi um problema de grandes dimensões para o Brasil, já que isso impacta diretamente na capacidade financeira do Estado e na atuação deste no crescimento da economia e no atendimento das necessidades sociais da população. No Brasil, o endividamento dos entes públicos (federal, estadual e municipal) tem sido crescente, mesmo a Constituição Federal de 1988 tendo estabelecido limites para o endividamento público, eis que, de acordo com as disposições da Carta Magna, Estados, Distrito Federal e Municípios podem se endividar para o cumprimento das competências que foram atribuídas a cada ente, mas estabelece também controle sobre o endividamento, tanto assim, que foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, através da promulgação da Lei Complementar nº 1001/2000, um diploma legal que estabelece regras para a utilização dos recursos financeiros.

Andrade (2018), em seu estudo, afirma que o endividamento é um importante mecanismo de gestão de recursos públicos e de instrumento de política financeira. Por esse motivo, exercer um controle efetivo sobre a dívida pública e a capacidade de endividamento dos entes públicos é essencial não apenas para o cumprimento das obrigações assumidas, como para viabilizar as políticas sociais e o crescimento da nação.

Nesse diapasão, em razão desse endividamento, a efetividade do pagamento dos precatórios alimentares, inclusive no que tange a ordem cronológica de preferencial

estabelecida pelo legislador constituinte, é bastante questionável, frente ao que ocorre em relação ao atraso no cumprimento das sentenças emanadas do Poder Judiciário no que diz respeito aos precatórios alimentares. Isso representa não apenas uma violação do direito dos credores, mas também dos advogados envolvidos nesse processo, na verdade um prejuízo para todo o Poder Judiciário, já que as decisões dos magistrados são desacatadas com bastante frequência.

É consenso na doutrina pátria que os entes devedores protelam e recorrem o quanto podem para o não pagamento dos precatórios alimentares e o argumento é sempre de não haver verba suficiente para sanar as dívidas. Isso ocorre em todo o Brasil, ou seja, o calote em precatórios é um problema recorrente em todos os estados brasileiros, bem como nos municípios.

Visando a analisar essa questão em maior profundidade, foi feita uma pesquisa junto aos Tribunais de Justiça de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais para analisar o pagamento de precatórios entre o período de 2010 e 2020, a fim de traçar um comparativo entre os estados no cumprimento das obrigações da Fazenda Pública de cada um quanto ao efetivo pagamento os precatórios.

Tabela 2 – Pagamentos de precatórios entre o período de 2010 e 2020 da Fazenda do Estado de São Paulo.

Ano	Total pago	Credores	Precatórios
2010	R\$ 18.420.213,27	761	(---)
2011	R\$ 533.847.695,55	19080	(---)
2012	R\$ 1.237.319.235,38	33725	138
2013	R\$ 734.317.954,80	20.771	13
2014	R\$ 488.649.547,03	12.277	17
2015	R\$ 356.000.747,44	8.143	189
2016	R\$ 346.979.302,99	7.205	469
2017	R\$ 499.035.512,31	10.617	312
2018	R\$ 498.209.677,00	8.440	213
2019	R\$ 1.255.341.081,09	21.201	96
2020	R\$ 593.365.226,47	12.865	560

Fonte: Tribunal de Justiça de São Paulo.

São Paulo é considerado o Estado que mais deve precatórios em termos comparativos a outros entes federativos, sendo que a dívida acumulada cresce a cada ano, chegando a atingir o valor de R\$ 10 bilhões no ano de 2017. O montante da dívida, bem como os valores pagos

conforme demonstrado na Tabela 1, demonstra o descaso da Fazenda Pública com a satisfação do crédito dos credores em comparação aos precatórios efetivamente pagos durante o período analisado. Tal é a gravidade da situação nesse estado que em 2017 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo promoveram um movimento em prol dos pagamentos dos precatórios, sobretudo os de natureza alimentar.

O estado de Minas Gerais no ano de 2018 já contabilizada aproximadamente 10.000 precatórios aguardando o pagamento e, a exemplo do que ocorre no estado de São Paulo e em outros Estados, a inadimplência do Poder Público que já era extremamente elevada se agravou a partir de 2005 em todos os Estados da Federação. De acordo com a OAB, o que se constata nos dias hodiernos é a inadimplência bem como o desrespeito às decisões judiciais, quanto ao pagamento de precatórios tem como resultado a insegurança jurídica e institucional no país:

A maioria absoluta dos entes públicos (União, Estados e Municípios) continua praticando o calote ostensivo contra os credores judiciais, especialmente os alimentares, o que é dramático e desumano. Levantamento (parcial e contestado pelos credores e advogados) realizado pelo Supremo Tribunal Federal indica um estoque de pelo menos R\$ 65 bilhões de dívidas não pagas no país, centenas de milhares de credores. Os credores entendem que este valor pode ultrapassar R\$ 100 bilhões ou mais, pelas falhas no levantamento e o volume de processos em julgamento ou procrastinação onerosa. Estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul devem isolamento isoladamente bilhões e bilhões de reais, o mesmo acontecendo com grandes prefeituras como São Paulo, São Bernardo, Campinas, etc. (BRANDO, 2017, p. 3).

Ainda, de acordo com Brando (2017, p. 4), alguns Estados como Goiás, Espírito Santo e Bahia praticamente não pagam a ninguém, nem mesmo os precatórios alimentares, fato este que coloca em dúvida a efetividade das Emendas Complementares que já foram editadas em relação aos precatórios. O Estado do Rio de Janeiro também não foge à regra do não pagamento dos precatórios alimentares, sendo que a péssima situação financeira do estado decorrente de má gestão administrativa dos governantes, bem como a corrupção e desvio de verbas públicas que têm colaborado de forma significativa para o não pagamento dos precatórios, inclusive os alimentares.

Na verdade, o não pagamento dos precatórios no Estado do Rio de Janeiro vem de longa data e foi potencializado no ano de 2001, e o agravamento desse cenário acabou repercutindo negativamente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, fundado no art. 36, inciso II da Constituição Federal de 1988, que estabelece essa possibilidade quando é descumprido ordem judicial e o precatório se enquadra nessa categoria quando vencido e descumprido o pagamento por ordem judicial, determinou a intervenção federal no estado em 2001, em razão do não

pagamento de um precatório no valor de R\$ 1.080 milhões devido a um ex-gerente de banco que ficou tetraplégico por um tiroteio em seu local de trabalho. Nesse período, o estado do Rio de Janeiro já acumulava uma dívida de 550 milhões em precatórios vencidos (DALL'AGNOL, 2021).

Em 2017, esse valor já era de R\$ 3 bilhões segundo dados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o que coloca o Estado como um dos entes da federação que possui maior valor de dívida com precatórios não pagos. Fato comum em todos os estados aqui mencionados, o aumento das filas e das expectativas quanto ao recebimento de precatórios por parte dos credores.

De acordo com as estimativas do Fórum Nacional de Precatórios (Fonaprec), os estados e municípios do Brasil somam atualmente R\$ 141 bilhões de dívidas em precatórios. Nesse diapasão, convém assinalar que não importa a ordem cronológica do pagamento dos precatórios, pois a problemática em relação ao não pagamento pela Fazenda Pública ocorre em relação a todos os tipos de precatórios, inclusive os alimentares. Dessa forma, as expectativas negativas dos credores receberem os precatórios levaram ao desenvolvimento e a consolidação de um “mercado secundário” em tornos dos precatórios, ou seja, uma negociação de precatórios entre os credores e as financeiras e bancos no Brasil, por meio da cessão de crédito.

Conforme apontamentos de Brando (2017), a cessão de crédito tem amparo na legislação brasileira, pois está prevista no Código Civil Brasileiro, no Capítulo I, que trata da cessão de crédito no artigo 286 e seguintes do referido diploma legal, no Código de Processo Civil e no artigo 100 da Constituição Federal, sendo então facultado ao credor da Fazenda Pública o direito de ceder o seu crédito a terceiros, mediante instrumento público e devidamente notificado ao devedor. No caso específico da Carta Magna, as disposições quanto à possibilidade de cessão de crédito em relação aos precatórios são as seguintes:

Art. 100 [...]

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora. (BRASIL, 1988).

A cessão de crédito quanto aos precatórios significa a negociação jurídica do credor com terceiros para a transferência do crédito, sendo recomendável a realização de contrato ou escritura pública lavrada em cartório para conferir maior segurança jurídica na cessão de

crédito. Produz efeitos após a comunicação por meio de petição protocolizada ao tribunal de origem e a entidade devedora, segundo informa o artigo 100 § 14 da Constituição Federal.

Como regra geral, o credor ao optar pela cessão de crédito dos precatórios tem direito à correção monetária e ao pagamento de juros, mas na prática isso nem sempre é suficiente para alcançar o valor real do precatório. Na verdade, o que se constata é uma negociação cujo valor costuma ser muito aquém do que realmente vale o precatório, já que muitos credores negociam o valor com preços bem mais baixos do que realmente valem os precatórios (20 a 50% do valor real) e são compelidos a utilizar esse meio justamente pelo fato das incertezas quanto ao recebimento dos precatórios.

O mercado de precatórios é fortalecido e alimentado pelas expectativas negativas dos credores em receber os valores devidos. Sendo permitido em lei, as condições relativas à compra e venda de precatórios deve ser feita com atenção e cuidado, já que existe a possibilidade de fraude. Ademais, no processo de negociação quem sempre acaba perdendo é o credor, tanto assim que Ferreira (2011) ao analisar essa questão em artigo publicado na Revista Eletrônica Consultor Jurídico considerou que são os compradores de precatórios que mais se beneficiam nesse mercado, uma vez que os valores pagos pelos precatórios ao credor original são significativamente baixos:

[...] são oferecidos valores risíveis pelos créditos (de 20% a 30% do valor integral), com expectativa de realiza-los, seja pela via direta, herdando privilégios de recebimento do credor original (prioridade para idosos, por exemplo) seja por uma estratégia que se arquiteta (a possibilidade de usá-los pelo valor integral um dia para pagar impostos). Paga-se, hoje, uma quimera para, num espaço de poucos anos, num espaço de poucos anos, triplicar o capital investido. (FERREIRA, 2011, p. 4).

A afirmação acima reforça a preocupante situação dos credores de precatório no ordenamento jurídico brasileiro. Se todas as alterações já feitas no sistema de precatórios no Brasil por meio da edição de Emendas Constitucionais fossem eficazes em seu propósito de parcelar e estabelecer um prazo para o seu pagamento, certamente não haveria sido criado um mercado de compra e venda de precatórios no Brasil.

Dessa forma, tem-se assistido de forma gradativa a formação de novos estoques de precatórios, mesmo com a alternância de poder dos governantes. Não por acaso, Santos (2013, p. 68), afirma que “a indisposição política dos novos governantes eleitos em pagar dívidas públicas de gestões anteriores” seria uma das causas de expansão do estoque de precatórios no Brasil.

Outro fator que também frustra a possibilidade dos entes públicos (Fazenda Pública) de cumprir com os compromissos com os credores preferenciais de precatórios está relacionado ao fato de não haver dolo na inadimplência dos entes devedores, até porque se isso fosse viabilizado no sistema de precatórios muito provavelmente estariam comprometidas as obrigações do Estado em arcar com os serviços essenciais à população. Ao menos essa é a tese propagada pelo STF. Reafirmando essa assertiva:

[...] a justificativa mais comum para o não pagamento de precatórios, e que há tempos é acolhida pelo Supremo Tribunal Federal é ausência do dolo na inadimplência, sob o fundamento de que o pagamento de precatórios poderia comprometer, ou no mínimo prejudicar, a efetivação de outros direitos constitucionalmente protegidos como a saúde, a educação e a segurança pública, que comprometem parte significativa do orçamento. Isso sem mencionar o alegado óbice a realização das políticas públicas consideradas essenciais àquele ente federado, sustentando-se, ainda, que o pagamento da dívida de precatórios poderia pôr em risco a folha de pagamento dos servidores públicos. (SANTOS, 2013, p. 69).

Destarte, essa justificativa para o não pagamento dos precatórios - notadamente os preferenciais - também viola direitos constitucionalmente garantidos, motivo pelo qual tem sido editado novas Emendas Constitucionais, com a finalidade precípua de buscar uma solução para o endividamento de estados e municípios com precatórios. As próximas seções analisam em maiores detalhes essa questão, ao tratar da Emenda Constitucional 62/2009 e a Emenda Constitucional nº 99/2017.

4.4 A Emenda Constitucional 62/2009 e a eficácia do direito fundamental à alimentação

A Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009, sobejamente comentada em capítulo anterior, trouxe significativas mudanças no sistema de precatórios, pois alterou o artigo 100 da Constituição Federal e também acrescentou o artigo 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cujo resultado foi a instituição de um regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios. As principais alterações trazidas pela citada emenda são apontadas em alguns estudos, valendo citar a análise de Novellino e Cunha Júnior (2012, p. 604-605) que apresentam uma síntese sobre as principais modificações instituídas pela EC 62/2009:

1) Preferência no pagamento dos débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º (dispensa do precatório para obrigação de pequeno valor), admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório trouxe;

2) previsão de abatimento do valor constante do precatório, no momento da sua expedição, independentemente de regulamentação, a título de compensação, da quantia correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas as parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial; para tanto, antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informações sobre tais débitos; 3) foi facultado ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado; 4) a partir da promulgação da EC62, a atualização de valores requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios; 5) possibilidade de o credor ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando, porém, ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º (respectivamente, preferência no pagamento e dispensa de precatório); mas a cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora; todavia, o art. 5º do texto da Emenda convalidou todas as cessões de precatórios efetuadas antes da promulgação da referida Emenda Constitucional, independentemente da concordância da entidade devedora; 6) a par do regime comum de precatórios, prevê que lei complementar poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito e precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação; e 7) a possibilidade de a União, a seu crédito exclusivo e na forma da lei, assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

O legislador constituinte buscou, então, avançar um pouco mais na garantia do direito fundamental à alimentação, ao determinar especificamente a preferência do pagamento dos débitos de natureza alimentícia para credores maiores de 60 anos ou portadores de doenças graves. Essa talvez seja a alteração mais importante dessa EC, ao olhar mais de perto para as necessidades desse grupo de pessoas na ordem de preferência dos precatórios. Contudo, salvo essa questão, várias foram as críticas doutrinárias e jurisprudenciais sobre essa emenda que inclusive foi alvo de ações de inconstitucionalidade, notadamente no que diz respeito à inclusão do art. 97 ao ADCT, que teria alavancado a possibilidade do calote nos credores de precatórios, seja alimentares ou comuns.

Dissertando sobre o tema, Justen Filho (2010, p. 64) afirmou que o artigo 97 trouxe a possibilidade de eliminação da coisa julgada e dos direitos adquiridos reconhecidos por decisões transitadas em julgado, além de eliminar o dever de alocação de verbas orçamentárias para a liquidação integral das dívidas, sob a justificativa de regularização do pagamento das

dívidas vencidas e não pagas de pessoas jurídicas de direito público. Para o autor supracitado, o artigo em comento é um verdadeiro atentado ao Estado Democrático de Direito. Esse posicionamento é partilhado por Santos (2013), que aponta a inconstitucionalidade da EC 62/2009, não apenas em relação ao dispositivo ora analisado, bem como em outros:

[...] a Emenda Constitucional 62/2009 é objeto de diversas Ações Direita de Inconstitucionalidade. Cite-se a ADI nº 4357 do DF, que apresenta o voto do Ministro Relator Ayres Brito, reconhecendo a inconstitucionalidade da EC 62/2009 por vício formal, vez que a proposta foi apresentada e votada no Senado Federal em duas sessões realizadas no mesmo dia, com intervalo de apenas uma hora entre elas; a inconstitucionalidade da expressão “na data da expedição do precatório” contida no § 2º, do art.100 da Constituição Federal; como também julgou inconstitucional os §§m 9º e 1º do artigo 100 da Constituição da República, por entender que o citado dispositivo ofende o devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa, ao permitir ao Estado realizar a compensação de ofício, dentre outras. No que tange ao artigo 97 do ADCT, o voto do in relator é sobre toda a inconstitucionalidade do dispositivo. (SANTOS, 2013, p. 68).

Com base no levantamento feito em relação aos precatórios alimentares, é possível atestar que o evidente problema de não pagamento aos credores demonstra um desrespeito ao direito fundamental à alimentação, que alcançou o seu ápice com a Constituição Federal de 1988 ao integrar o sistema de direitos fundamentais, ao lado do amplo rol de direitos políticos e civis trazidos pelo legislador constituinte. Isso inclusive foi considerado no julgamento das ações ADIs 4357 e 4425 pelos ministros do STF, conforme demonstrado em capítulo anterior.

Consequentemente, a decisão do STF, bem como as críticas dos operadores de Direito em relação especificamente a essa e outras EC que dispõe sobre os precatórios, deixa notória a necessidade de criação de mecanismos mais eficazes para o pagamento do estoque da dívida atual de precatórios alimentares não apenas no estado de Minas Gerais, mas em todos os outros estados e prefeituras, já que o desrespeito crônico de ordens judiciais é um gravíssimo problema social que certamente abala as estruturas da democracia brasileira. Esse é o posicionamento majoritário da doutrina até porque não há em todo o mundo outra nação que tenha orquestrado um sistema de precatórios semelhante ao do Brasil e que apresente as características de calote em relação aos credores (BRANDO, 2017).

4.5 A Emenda Constitucional 94/2016 e as mudanças introduzidas no sistema de precatórios

Antes de fazer comentários sobre a EC 99/2017, que foi a última editada em relação aos precatórios, é necessário fazer um breve comentário sobre EC 94/2016, a qual promoveu outras

alterações aos art. 100, da CF/88 e também aos art. 101 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

- a) Fez alterações quanto ao tratamento dado sobre preferências de pagamento dos Precatórios para incluir na lista de débito referente à natureza alimentícia as pessoas portadoras de deficiência na relação de preferência, ou seja, de pagamentos preferenciais (art. 2º da EC 94/2016);
- b) Determinou a obrigatoriedade de todos os entes federados, os estados, o Distrito Federal e os municípios aferir mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor (§ 17 ADCT);
- c) Por via do art. 101 da ADCT, estipulou que todos os valores de precatórios vencidos até o dia 25 de março de 2015, e também os que vencerão até o dia 31 de dezembro de 2020, deverão ser quitados por todos os entes do governo, sejam estados, municípios e Distrito Federal, até o final do ano de 2020;
- d) Alterou o art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e determinou que o credor de dívida de precatório poderá, caso queira, fazer compensação de seu crédito com dívidas tributárias, porventura existente à época em seu nome;
- e) Por último, estipulou, até o dia 25 de março de 2015, quem tiver esse débito inscrito em dívida ativa não terá a opção de optar pela compensação. Mas é necessário observar critérios estabelecidos de cada estado.

Essas seriam, portanto, as principais mudanças trazidas pela EC 94/2016 que na avaliação de Silva (2016, p. 13) configurariam mais uma estratégia para aperfeiçoar o sistema de precatórios no que tange ao regime de pagamentos e sua quitação pelos entes federados:

O Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 94/16, que institui um novo regime de pagamento de precatórios, para viabilizar sua quitação por parte de estados e municípios. A proposta ajusta as regras à decisão de 2013 do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade de parte da Emenda Constitucional 62, de 2009. Os precatórios consistem em dívidas contraídas pelos governos em todas as esferas quando são condenados pela Justiça a fazer um pagamento após o trânsito em julgado de uma causa. O texto estabelece que os precatórios a cargo de Estados, do Distrito Federal e de municípios pendentes até 25 de março de 2015 e aqueles a vencer até 31 de dezembro de 2020 poderão ser pagos até este ano (2020) dentro de um regime especial. Por esse regime, o aporte de recursos será limitado a 1/12 da receita corrente líquida. A sistemática antiga, aprovada em 2009, previa o pagamento em 15 anos (até 2024), mas o STF reduziu o prazo para cinco em sua decisão que considerou inconstitucional a emenda. Até 2020, pelo menos 50% dos recursos destinados aos precatórios serão para o pagamento dessas dívidas em ordem cronológica de apresentação.

No contexto geral dessa EC, é possível perceber uma clara intenção do legislador constituinte em dar maior efetividade na prestação jurisdicional com o adimplemento dos precatórios, levando em consideração os princípios constitucionais, mais ainda a questão da preferência dos precatórios alimentares para os deficientes físicos, uma das principais inovações dessa EC, que com certeza vai de encontro ao fortalecimento do direito fundamental à alimentação. Mas, como o tema precatório vem sendo objeto de sucessivas emendas, o legislador pátrio achou por bem editar mais uma: a EC 99/2017, que é a última que foi editada e que em razão de sua importância para este trabalho será comentada seguidamente.

4.6 A Emenda Constitucional 99/2017, o atual regime jurídico de precatórios

Antes de estabelecer quais seriam as consequências do não cumprimento da Emenda Constitucional nº 99/2017, é necessário analisar quais as modificações que essa última EC trouxe em relação aos precatórios, uma vez que foram alteradas os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelecidos nos artigos 101, 102, 103 e 105 da Constituição em vigor. Dessa forma, em relação ao artigo 101 dos ADCT, este passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:

I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para

títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados;

II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se:

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do caput do art. 167 da Constituição Federal;

IV - a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, com o cancelamento dos respectivos requisitórios e a baixa das obrigações, assegurada a revalidação dos requisitórios pelos juízos dos processos perante os Tribunais, a requerimento dos credores e após a oitiva da entidade devedora, mantidas a posição de ordem cronológica original e a remuneração de todo o período.

§ 3º Os recursos adicionais previstos nos incisos I, II e IV do § 2º deste artigo serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial referida no caput deste artigo, sob única e exclusiva administração do Tribunal de Justiça local, e essa transferência deverá ser realizada em até sessenta dias contados a partir da entrada em vigor deste parágrafo, sob pena de responsabilização pessoal do dirigente da instituição financeira por improbidade.

§ 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições:

I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal;

II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída;

III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput deste

artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios;

IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei (BRASIL, 2017).

Com base na redação dada ao artigo 101 dos ADCT, pode-se concluir que mais uma vez foi estabelecida a prorrogação para o pagamento de precatórios até o ano de 2024 para Estados, Distrito Federal e municípios que se encontram em mora com os credores de débitos vencidos ou que vencerão até esse período. Os precatórios deverão ser atualizados pelo IPCA-E, sendo que o valor deve ser depositado mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local. O pagamento dos precatórios deverá utilizar recursos orçamentários próprios, conforme regramento estabelecido no § 2º, incisos I, II, III, IV e demais parágrafos do artigo 101 dos ADCT.

O artigo 102 dos ADCT passou a ter a seguinte redação:

Art. 102 [...]

§ 2º Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as preferências relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência serão atendidas até o valor equivalente ao quántuplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, admitido o fracionamento para essa finalidade, e o restante será pago em ordem cronológica de apresentação do precatório." (BRASIL, 2017).

No entendimento do presidente da Comissão de Precatórios do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os avanços mais importantes e relevantes da EC 99/2017 são os seguintes:

- a) Ficou vedada a possibilidade de que recursos levantados com base nos depósitos judiciais circulem por conta dos estados e municípios;
- b) Depósitos judiciais podem ser utilizados para precatórios, com a finalidade de viabilizar o aumento dos recursos financeiros;
- c) Mecanismos de financiamento mais fáceis para os entes públicos arcarem com as suas obrigações quanto ao pagamento dos precatórios;
- d) Maiores garantias quanto a liquidez do fundo garantidor dos depósitos judiciais.

Em linhas gerais, parte da doutrina perfilha do entendimento que a EC 99/2017 estabeleceu um novo modelo de pagamento de precatórios mais eficiente, tendo sido amplamente negociada pelo Congresso Nacional e que deve ser uma solução para a

problemática do sistema de precatórios no Brasil, especialmente no que tange a redução do estoque de precatórios. Já outra corrente doutrinária acredita que a solução definitiva para o endividamento dos entes federados com precatórios está na eliminação do regime de precatórios no país, pelo fato da falta de credibilidade da população brasileira no sistema vigente.

4.7 Consequências do não cumprimento dos precatórios alimentares por parte da União, Distrito Federal, Estados e Municípios em tempo hábil

O inadimplemento estatal traz consequências danosas a todos os setores, principalmente à economia, pois a ala empresarial, por exemplo, acaba cometendo ilícitos, pagando propina para receber o que lhes é devido, para assim se livrar da fila dos precatórios, com isso disseminando a corrupção entre servidores públicos, agentes políticos e empresários. E os que não entram nessa rotina morrem antes de receber.

Outras consequências evidenciadas na atitude dos entes federados é a obtenção de empréstimo forçado, ou seja, retém o pagamento dos precatórios e deixa o credor à mercê da própria sorte; violação à autoridade da coisa julgada, ao princípio da separação dos poderes, da segurança jurídica, da duração razoável do processo em detrimento dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, violação de direitos humanos fundamentais, pois o precatório é direito de crédito, constituído a favor do credor integrando portanto seu patrimônio, que por sua vez é direito de propriedade, como afirmado por Pontes de Miranda (1971). E mais, promove violação aos art. VIII e XVII da Declaração de Direitos Universal de Direitos Humanos, segundo “toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros, ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade, entre outros.

Diante das consequências supracitadas, uma opção a ser analisada poderia ser o caminho indicado na própria Constituição Federal de 1988 no art. 100, § 16, segundo o qual, a seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de estados, Distrito Federal e municípios, refinanciando-os diretamente.

A solução do problema dos precatórios atrasados (vencidos e não pagos) passa pela emissão de títulos da dívida pública. Sob esse aspecto, é importante ressaltar que o Estado deve conferir aos credores de precatórios o mesmo tratamento dispensado aos credores de títulos da dívida pública. Os credores de títulos da dívida pública como são as Letras do Tesouro Nacional (LTN), Notas do Tesouro Nacional (NTN), Letras Financeiras do Tesouro (LFT), por exemplo, recebem rigorosamente na data do vencimento desses títulos. Não há razão alguma para não pagar os precatórios dentro do prazo legal (art. 100, § 5o, da CF). É essa a solução que precisa

ser construída e viabilizada pelas principais lideranças do país e dos partidos políticos, porque essa é a solução que promove o fortalecimento das instituições e a consolidação do Estado Republicano e Democrático de Direito. É a solução que a sociedade pede e espera do Congresso Nacional.

A quebra de contrato, as incertezas normativas, fazem com que o Estado tenha que pagar mais pelos serviços contratados porque as empresas que transacionam com Estado correm o risco de não receber pelos serviços prestados. Isso para a economia é muito grave, ainda mais vindo de quem deveria dar exemplo de bom pagador e lisura administrativa. Mesmo porque não se trata de simples descumprimento de obrigação entre particulares, mas descumprimento de decisão judicial por parte do Poder Público, comprometendo o princípio da segurança jurídica das decisões, vez que fora prolatada segundo ditames da lei e também pautada pelo ideal de justiça e proporcionalidade que toda decisão judicial é imantada, conduzindo o cidadão a verdadeiro retrocesso. Promovem até a cultura do seguinte ditado popular: “devo não nego, pago quando puder”. Esse comportamento dos agentes públicos promove desestímulo ao desenvolvimento econômico e investimento junto ao país, desacreditando o Estado-nação.

Não olvidando que na relação privada, quando uma das partes não cumpre o que foi contratado a outra parte recorre ao Poder Judiciário para obrigar o inadimplente a responder pelo descumprimento com sanções severas, tal expediente deveria ao menos semelhantemente ser observado quando uma das partes do contrato é a União, Distrito Federal, Estados ou Municípios. Contudo, quando estes ou suas fundações e autarquias não cumprem a obrigação contratada, ferem preceitos constitucionais e não sofrem sanção alguma em decorrência de tal desvio. Assim, o Estado continua inadimplente devido à inexistência de sanção para essa atitude de seus agentes públicos.

E mais, a engenharia jurídica do sistema de pagamento de precatórios no Brasil é elogiada por diversos autores, como por exemplo, por Fernando Facury Scaff (2010), uma vez que o procedimento orçamentário que é realizado garante o pagamento do precatório, e na hipótese do descumprimento há a possibilidade de utilizar da ferramenta autorizada pela legislação e realizar o sequestro de bens para a quitação da integralidade da dívida.

Embora com aparato normativo considerável, o Estado brasileiro não tem força suficiente para fazer cumprir as respectivas decisões ou não dá a devida importância para fazer cumprir a própria decisão, numa demonstração de flagrante desrespeito à decisão judicial proferida em seu desfavor. Nem mesmo a lei de responsabilidade fiscal instituída, de natureza intimidatória, está conseguindo fazer com que os governos cumpram os pagamentos dos precatórios em tempo razoável. A referida lei não conseguiu impedir as condutas reprováveis

dos administradores públicos, pois continuam com as sucessivas moratórias impostas pelo Estado aos seus credores. O legislador não tem apresentado disposição, vontade no sentido solucionar e moralizar ao assunto dos precatórios, proporcionando eficácia a sua execução.

É tão absurdo que tal fato supracitado foi reconhecido pelo ministro Marco Aurélio de Melo por ocasião do julgamento do pedido de intervenção no estado de São Paulo (BRASIL, INTERVENÇÃO FEDERAL nº 2915-5).

Essa atitude estatal desvaloriza o trabalho Poder Judiciário, fere diretamente os direitos da humanidade assegurados no âmbito universal e agride a dignidade da pessoa humana, princípio sob o qual está construído todo o ordenamento constitucional e infraconstitucional, constituindo-se numa ameaça à direitos humanos fundamentais elementares, sem os quais não há como falar em Estado Democrático de Direito.

Para Canotilho (1996, p. 654), “deve o Estado fornecer todos os meios jurídicos e materiais necessários e adequados para dar cumprimento às sentenças do juiz. Esta dimensão da proteção jurídica é extensiva em princípio, à execução de sentenças proferidas contra o Estado”, pois a execução da decisão do tribunal não representa apenas uma dimensão da legalidade democrática, mas também um direito subjetivo público do cidadão, a quem deve ser reconhecida a indenização, medidas coercitivas e até mesmo ações de queixa desse estado de coisas que vem ocorrendo com as dívidas de precatórios, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, artigo 6º, no caso de não execução ilegal das decisões dos tribunais: Nesse sentido, Canotilho (1996, p. 654) assevera:

[...] a execução da decisão do tribunal não é apenas uma dimensão da legalidade democrática, mas também um *direito subjetivo público* do particular, ao qual devem ser reconhecidos meios compensatórios (indenização) medidas compulsórias ou *Ações de queixa* (Cf. Convenção Europeia dos Direitos do Homem, artigo 6º), no caso de não execução ilegal das decisões dos tribunais.

A teoria adotada no sistema brasileiro mostra-se perfeita, pois nesse modelo procedimental e operacional o mecanismo utilizado faz com que os precatórios alcancem o orçamento público e não é possível alegação de falência ou insolvência da Fazenda devedora. Entretanto, o comportamento estatal leva esse instituto à total falta de credibilidade

Assim, não resta outra alternativa ao credor senão utilizar dos meios de constrição segundo os termos da execução forçada contra a Fazenda Pública. Mesmo porque a Carta Magna de 1988, as diversas emendas constitucionais, a lei de responsabilidade fiscal e possibilidade elencada de decreto de intervenção mostram-se insuficientes para o deslinde do problema.

Nesse aspecto, não resta dúvida que o inadimplemento estatal deve ser estudado profundamente, com vistas a assegurar ao Estado condições e meios de promover o pagamento de suas obrigações, reduzindo o estoque de dívida com precatórios alimentares e comuns, garantindo gestão estatal eficiente. Para isso, é vital a convergência de forças dos três poderes constituídos, bem como da representação de toda a sociedade civil para buscarem uma resposta mais humanizada para os pagamentos de precatórios.

4.8 Dos juizados especiais estaduais e federais para processar os precatórios: inovação trazida pela Emenda Constitucional 99/2017

Os juizados especiais que temos hoje constituem uma evolução do antigo juizado especial de pequenas causas instituído pela Lei 7.244/1984, que em razão da dinâmica social teve sua estrutura alterada consideravelmente para melhor atender as novas demandas dos jurisdicionados, sob a nomenclatura de “Juizados Especiais Cíveis e Criminais,” instituído pela Lei 9.095/1995.

Posteriormente, os feitos de competência das Varas de Fazenda Pública que envolvem o Município, o Estado e a União, até determinado valor, tiveram a sua competência deslocada para os Juizados Especiais de Fazenda Pública Estaduais e Federais, respectivamente, por força da Lei 12.153/2009.

Atualmente, têm-se os Juizados Especiais Cíveis, Criminais e Fazenda Pública, que também integrarão a estrutura administrativa da justiça comum estadual, quando as demandas versarem sobre os Municípios e os Estados, a Justiça Federal quando as demandas versarem sobre a União.

Os Juizados Especiais Estaduais e Federais de Fazenda Pública são regidos por toda principiologia prevista no artigo 2o. da Lei Federal nº 9.099/1995, quais sejam, os princípios da oralidade, informalidade, simplicidade, economia processual e da celeridade. Além desses princípios, a conciliação e a transação são mecanismos de solução do litígio que devem ser empregados sempre que possível.

Os pagamentos dos débitos da União, Estados, Municípios e suas autarquias e fundações, consoante ao texto originário a Constituição Cidadã de 1988, nos dá o entendimento de que o referido diploma buscou se inspirar nos princípios e nos direitos fundamentais, ao tratar da quitação das dívidas dos entes federados o fez com adoção do princípio da igualdade, desse modo, organizando lista de ordem cronológica para posterior pagamento de suas dívidas.

Inclusive fez constar a possibilidade real do direito de sequestro de valores em caso de inadimplemento, como se fosse um particular.

Entretanto, o texto original da Constituição elencou somente o termo “os precatórios” como forma de pagamento de débitos dos entes públicos. Isso porque ainda não tinha estipulado outra forma, então, todo e qualquer valor no qual o tivesse como devedor os entes federados tinham que transitar via do precatório. Abaixo a descrição do texto original do art. 100, da CF:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. § 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte. § 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito. (BRASIL, 1988).

Mais tarde, com edição da EC nº 20/1998, fora acrescentado o §3º ao art. 100 da CRFB/88, prevendo a possibilidade de outra forma de procedimento para efetuar o pagamento de dívidas, considerando que havia uma lista enorme de dívidas que poderiam ser pagas com procedimento mais simples, tendo em vista serem de pequeno montante, não justificando a demora nas filas dos precatórios, única forma de pagamento até então. Nesse momento, o caos já estava estabelecido em relação aos pagamentos por via de precatório.

Diante da crise supracitada, entenderam que a dívida de pequeno montante não poderia continuar usando de uma estrutura morosa e de elevado custo para efetuar pagamento de pequenas quantias. Posteriormente, é incrementado em lei o quantum valorativo que deveria integrar as denominadas obrigações definidas em lei como de pequeno valor a serem pagas pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

Assim, as dívidas até determinado valor seriam pagas com procedimento mais simplificado, via o chamado de Requisição de Pequeno Valor (RPV), e as demais por meio do procedimento dos precatórios, o que foi acrescido ao texto constitucional. Essa nova forma de pagamento fez toda diferença, esvaziou as listas de precatórios, retirando delas os valores considerados pequenos nos termos da lei. Foi, então, implementado o procedimento simplificado no ordenamento, de modo que os credores de pequenas quantias não ficassem

impedidos de receber em razão da existência da ordem cronológica de pagamento via procedimento de precatório, que era um procedimento muito demorado, considerando os valores elevados na fila de pagamento. Por causa disso, surgiu uma nova forma de pensar a questão e dar vazão às dívidas de pequeno montante.

Edita-se então a Lei 10.259/2001, a qual dispõe sobre a aplicação subsidiária da Lei 9.099/95, que regula o processo nos juizados especiais dos estados e do Distrito Federal, sendo que em ambas se aplicam, subsidiariamente, o Código de Processo Civil como norma geral em matéria de Direito Processual.

Quanto ao valor da causa, a disciplina dada pela Lei nº 10.259/2001 resume-se a um único dispositivo já contemplado no Código de Processo Civil, o qual é aplicado subsidiariamente quanto a esse assunto. Veja-se o art. 282, IV, que dispõe que o valor da causa é um dos elementos que devem obrigatoriamente constar da petição inicial:

Art. 259. O valor da causa constará sempre da petição inicial e será:

I - na ação de cobrança de dívida, a soma do principal, da pena e dos juros vencidos até a propositura da ação;

II - havendo cumulação de pedidos, a quantia correspondente à soma dos valores de todos eles;

III - sendo alternativos os pedidos, o de maior valor;

IV - se houver também pedido subsidiário, o valor do pedido principal;

V - quando o litígio tiver por objeto a existência, validade, cumprimento, modificação ou rescisão de negócio jurídico, o valor do contrato;

VI - na ação de alimentos, a soma de 12 (doze) prestações mensais, pedidas pelo autor;

VII - na ação de divisão, de demarcação e de reivindicação, a estimativa oficial para lançamento do imposto.

O art. 260 do Código de Processo Civil, cuja redação é similar à do art. 3º, § 2º, da Lei n. 10.259/2001, por sua vez, dispõe o seguinte:

Art. 260. Quando se pedirem prestações vencidas e vincendas, tomar-se-á em consideração o valor de umas e outras. O valor das prestações vincendas será igual a uma prestação anual, se a obrigação for por tempo indeterminado, ou por tempo superior a 1 (um) ano; se, por tempo inferior, será igual à soma das prestações. (BRASIL, 2001).

Para que a ação seja processada no âmbito dos juizados especiais federais, dever-se-á verificar se o valor da causa se enquadra no limite de sessenta salários mínimos nos juizados especiais federais ou de quarenta salários mínimos nos juizados especiais do Distrito Federal e dos estados.

Em face disso, a Turma Nacional de Unificação dos Juizados Especiais Federais elaborou a Súmula 17, que assim dispõe: “Súmula n. 17/TNU – Não há renúncia tácita no Juizado Especial Federal, para fins de competência” (SARAIVA, 2012).

O pedido exordial protocolizado nos juizados deverão ser acompanhados de manifestação expressa de renúncia dos valores excedentes estipulados na Lei dos Juizados

Especiais. Se for perante o Juizado Federal, o teto é o citado no art. 3º, caput, da Lei nº 10.259/01. Se Estadual, o valor da causa está indicado no art. 3º, I, da Lei n. 9.099/95. Mesmo porque por se tratar de demandas sobre direitos disponíveis é lícito a parte autora renunciar, de modo expresso, desistindo dos valores que excedam o teto da Lei dos Juizados, para assim usufruir do procedimento sumaríssimo que é mais célere.

E mais, o processo nos juizados é acompanhado pelo princípio da informalidade, que atribui à própria parte capacidade postulatória, permitindo que demande na primeira instância sem a necessidade de constituir advogado. Por outro lado, se entender que não vai renunciar parte dos valores em excesso, em desconformidade com o teto do juizado ao qual se propõe a ação, o processo segue o rito processual ordinário que é bem mais demorado, formal e sujeito a inúmeros de recursos. Ademais, também para os processos que tramitarem apenas na primeira instância, em caso de sucumbência, a parte não tem que arcar com o ônus de pagar custas processuais e honorários advocatícios.

Não é possível à parte utilizar de via mista, ou seja, que interponha pedido de parte perante o procedimento sumaríssimo e receba seu crédito via RPV, e a parte que excede ao teto estipulado nos Juizados seja demandado via procedimento ordinário com recebimento via precatório. Isso significaria adotar comportamento altamente nocivo às normas que emanam do princípio da boa-fé objetiva, tendo em vista que a renúncia seria considerada quando da propositura da ação, mas afastada no momento da expedição da Requisição de Pequeno Valor.

Contudo, não se quer dizer que é impossível a expedição de precatórios para pagamento de valores às partes que demandam nos Juizados Especiais Federais. Como se pode ver na descrição do art. 17 que prevê a hipótese de se expedir o precatório quando o valor da execução ultrapassar o teto dos juizados. Veja a seguir:

Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

§ 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, caput).

§ 4º Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1º, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório, sendo facultado à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista. (BRASIL, 2001).

Há casos em que o valor da execução da obrigação de pagar ultrapassará o montante de sessenta salários mínimos, nos juizados federais e quarenta salários mínimos nos juizados estaduais, mesmo que a parte tenha renunciado aos valores excedentes quando da propositura da ação, consoante citado no exemplo: quando se propõe ação para a concessão de um benefício de prestação continuada, com pagamento de valores em atraso, e o processo tramita por um longo período ou quando o reajustamento do valor do salário mínimo é feito em índice inferior ao dos juros moratórios e ao da correção monetária.

Isso pode acontecer porque a data em que houve a prolação da sentença ou acórdão da Turma Recursal é a data base para a apuração da quantia que será paga por meio da requisição de pagamento – RPV ou precatório, a depender do valor em atraso – e a renúncia aos valores que extrapolam o teto apenas se refere àqueles que eram devidos na data da propositura da demanda. Como exemplo: as ações que buscam a concessão de benefício aposentadoria por idade de segurado especial, cujo valor mensal é de um salário mínimo, o valor da causa será informado com base na soma dos valores atrasados, com doze das parcelas vincendas. Caso o resultado importe mais de sessenta salários mínimos, deverá a parte renunciar ao excedente para poder litigar perante o Juizado Especial Federal.

Não olvidando que renúncia apenas se opera em relação ao excesso verificado na data da propositura da demanda, mas eventual demora para confeccionar a sentença constitutiva de título condenatório não poderá prejudicar a parte autora pela renúncia anteriormente feita. E o valor superior ao teto, será pago via o procedimento do precatório.

Observa-se, portanto, que a competência em razão do valor da causa nos Juizados Especiais Federais, do Distrito Federal e estados é absoluta, eliminando-se com isso a incerteza jurídica:

Art. 1º Os Juizados Especiais da Fazenda Pública, órgãos da justiça comum e integrantes do Sistema dos Juizados Especiais, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência. Parágrafo único. O sistema dos Juizados Especiais dos Estados e do Distrito Federal é formado pelos Juizados Especiais Cíveis, Juizados Especiais Criminais e Juizados Especiais da Fazenda Pública. (BRASIL, 2009).

Cabe ressaltar que a lei que instituiu os juizados especiais são sistemas processuais específicos, ou seja, devem seguir as especificidades da norma criada, aplicando subsidiariamente o Código de Processo Civil.

Embora a Lei Federal de nº 12.153/2009 tenha fixando as causas que são da competência absoluta do Juizado Especial de Fazenda Pública, o legislador achou por bem estabelecer dois

critérios para a fixação dessa competência. O primeiro é o valor da causa, o segundo, diz respeito à natureza da causa. Nesse sentido, o legislador fez uso do critério de exclusão da competência previsto no parágrafo 1º, do art. 2º da lei em análise, excluindo-se, pois, da competência do Juizado Especial de Fazenda Pública demandas que versam sobre o mandado de segurança, ação popular, ação de desapropriação e de improbidade administrativa:

Art. 2º É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial da Fazenda Pública:
I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos;
II – as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas;
III – as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares.

§ 2º Quando a pretensão versar sobre obrigações vincendas, para fins de competência do Juizado Especial, a soma de 12 (doze) parcelas vincendas e de eventuais parcelas vencidas não poderá exceder o valor referido no caput deste artigo.

§ 3º (VETADO)

§ 4º No foro onde estiver instalado Juizado Especial da Fazenda Pública, a sua competência é absoluta”. (BRASIL, 2009).

Também é causa de exclusão da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública os casos que apresentarem significativa complexidade fático jurídica, ainda que o valor não tenha extrapolado o teto. As demandas que, que porventura, para serem solucionadas dependam de prova pericial que ultrapassam o mero exame técnico, vez que nesse sistema processual da Lei 12.153/2009 a perícia somente será produzida se for da forma simplificada. Isto porque afetará, certamente, a celeridade processual, desvirtuando a finalidade dos juizados especiais. Exemplo desse tipo de causa é a hipótese da ação de consignação em pagamento (CPC/2015, artigo 539).

Entretanto, ainda há dúvidas de sua competência quanto ao valor da causa, tendo em vista que a Lei 12.153/2009, art. 2º parágrafo 2º não adotou critérios próprios, exceto quanto a parcelas vincendas, e da mesma forma que não fixou a Lei 9.099/95 também não o fez, e na ausência de normas, aplica-se a normatização disciplinada pelo Código de Processo Civil, art. 291 e 292). O que demonstra que, apesar de todo esforço legislativo, ainda não há definição objetiva e segura da competência do Juizado Especial da Fazenda Pública, quando se trata de ação em que ocorre litisconsorte ativo. E quanto a esse item, há diversas discussões, mas nesses

casos há que considerar e aplicar a regra do art. 292, inciso IV do CPC, cujo conteúdo é idêntico ao art. 15 da Lei 9.099/95.

Ressalta-se que os juizados especiais cíveis e de Fazenda Pública foram criados com a finalidade de promover tutela jurisdicional diferenciada, principalmente para atender a mandamento constitucional da razoável duração do processo a todos que dela precisasse, bem como envidar esforços para garantia da celeridade processual. Não amparando, portanto, complexas. Exatamente, por essa razão, é que o legislador entendeu por bem o procedimento dos juizados ser mais enxuto, abreviado, buscado sua real finalidade.

Nesse sentido, o art. 11 da Lei 12.153/2001 estipula que não haverá reexame necessário, isso para que alcance de fato a celeridade processual, adotando critério que viria a ser seguido pelo CPC/2015, que, em seu artigo 496, não impôs o reexame necessário quando a condenação contra o ente público se limitar a determinado valor, no caso em tela, o teto ficado nos juizados especiais. Assim, não havendo interposição de recurso inominado, com prazo de dez dias contra a sentença proferida contra ente público no sistema do juizado especial de Fazenda Pública, ocorrendo, pois, a coisa julgada material, a sentença passa a produzir de imediato seus efeitos.

Não havendo o pagamento da obrigação no prazo fixado, prevê a Lei 12.153/2009 que o juiz decreta o sequestro da importância que deveria ter sido paga pelo ente público. Mas, o juiz deve tratar essa medida com a nota de excepcionalidade que a caracteriza, o que impõe cautela no exame, sobretudo com o reconhecimento ao ente público do direito ao contraditório, ou seja, o direito de apresentar justificativa, em prazo razoável, do motivo de não ter realizado o pagamento para que o juiz considere as circunstâncias do caso em concreto, antes de decidir se decreta ou não o sequestro.

A instituição da Lei 12.153/2001 estipulou obrigatoriamente que todos os estados e o Distrito Federal que instalem varas específicas ou um serviço anexo a uma vara, conforme determina o art. 14:

Art. 14. Os Juizados Especiais da Fazenda Pública serão instalados pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Parágrafo único. Poderão ser instalados Juizados Especiais Adjuntos, cabendo ao Tribunal designar a Vara onde funcionará. (BRASIL, 2001).

O artigo 22 da mesma lei fixou o prazo de dois anos para que essa instalação fosse efetivada. O Conselho Nacional de Justiça vem dedicando atenção especial ao sistema dos juizados especiais, buscando sobretudo incentivar que os entes públicos regulem, por lei própria, a forma pela qual podem conciliar no sistema processual da Lei 12.153/2009. Veja-se nos artigos abaixo:

Art. 15. Serão designados, na forma da legislação dos Estados e do Distrito Federal, conciliadores e juízes leigos dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, observadas as atribuições previstas nos art. 22, 37 e 40 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

§ 1º Os conciliadores e juízes leigos são auxiliares da Justiça, recrutados, os primeiros, preferentemente, entre os bacharéis em Direito, e os segundos, entre advogados com mais de 2 (dois) anos de experiência.

§ 2º Os juízes leigos ficarão impedidos de exercer a advocacia perante todos os Juizados Especiais da Fazenda Pública instalados em território nacional, enquanto no desempenho de suas funções.

Art. 16. Cabe ao conciliador, sob a supervisão do juiz, conduzir a audiência de conciliação.

§ 1º Poderá o conciliador, para fins de encaminhamento da composição amigável, ouvir as partes e testemunhas sobre os contornos fáticos da controvérsia.

§ 2º Não obtida a conciliação, caberá ao juiz presidir a instrução do processo, podendo dispensar novos depoimentos, se entender suficientes para o julgamento da causa os esclarecimentos já constantes dos autos, e não houver impugnação das partes.

Art. 17. As Turmas Recursais do Sistema dos Juizados Especiais são compostas por juízes em exercício no primeiro grau de jurisdição, na forma da legislação dos Estados e do Distrito Federal, com mandato de 2 (dois) anos, e integradas, preferencialmente, por juízes do Sistema dos Juizados Especiais.

§ 1º A designação dos juízes das Turmas Recursais obedecerá aos critérios de antiguidade e merecimento.

§ 2º Não será permitida a recondução, salvo quando não houver outro juiz na sede da Turma Recursal.

Art. 18. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais sobre questões de direito material.

§ 1º O pedido fundado em divergência entre Turmas do mesmo Estado será julgado em reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência de desembargador indicado pelo Tribunal de Justiça.

§ 2º No caso do § 1º, a reunião de juízes domiciliados em cidades diversas poderá ser feita por meio eletrônico.

§ 3º Quando as Turmas de diferentes Estados derem a lei federal interpretações divergentes, ou quando a decisão proferida estiver em contrariedade com súmula do Superior Tribunal de Justiça, o pedido será por este julgado.

(...) Art. 25. Competirá aos Tribunais de Justiça prestar o suporte administrativo necessário ao funcionamento dos Juizados Especiais. (BRASIL, 2009).

Constata-se a preocupação do legislador em estruturar e fazer funcionar um sistema particular dotado de fins específicos, com normas próprias que revelam sua autonomia ao explicitar em detalhes a sua forma de funcionamento, sua composição. Procurou-se incentivar a conciliação entre as partes e estipulado objetivamente a função de cada membro no ambiente do juizado especial. Instituiu, ainda, o duplo grau de jurisdição denominado “Turma Recursal”, bem como sua composição e limites da função a ser desempenhada pelos seus membros.

A referida lei não se limitou a criar um procedimento específico, mas estruturá-lo com vistas a ser o melhor sistema já erigido no ordenamento brasileiro, quanto aos quesitos garantia, celeridade e segurança jurídica. Portanto, ao pesquisar a respeito desse assunto, constata-se que o problema da morosidade na quitação dos precatórios, por parte da União, estados-membros e municípios passa por uma questão de gestão financeira do Poder Executivo. A fila dos precatórios só anda se houver disponibilidade financeira.

E é possível cavar a disponibilidade financeira na própria EC 99/2017, ou seja, a referida emenda traz a possibilidade da compensação do precatório por dívidas de tributos vencidas. Nesse aspecto, cabe a indagação acerca do motivo do Estado não fazer um levantamento dos devedores de tributos e taxas, objetivando a solução, pelo menos, de parte do problema dos precatórios. A lista de devedores de diversos impostos e taxas é fonte geradora de renda para os entes federados. Isso é possível desde que os agentes gestores públicos do orçamento nos três níveis da federação sejam preparados, tenham conhecimento e desenvolvam uma gerência administrativa e financeira eficiente, comprometida com a cidadania e os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Há que ressaltar, por fim, que, do ponto de vista da gestão do Poder Judiciário quanto à estrutura dos órgãos da justiça, foram implementados portais informativos sobre os precatórios e a criação de juizados especiais para melhorar o acesso para as pessoas pleitearem suas demandas de modo muito mais simples e rápido. Atualmente, todos os atos que formalizam os precatórios são realizados via internet, com movimentação processual on-line até a expedição e encaminhamento do ofício requisitório ao Presidente do Tribunal de Justiça do respectivo estado. Há, portanto, considerável diminuição do tempo de espera do credor nessa fase processual. Nota-se que do ponto de vista operacional que todos esses atos acontecem atualmente em tempo razoável, se comparado a outros períodos, portanto, se mostram eficazes.

Conforme citado acima, o processo é instrumentalizado na Primeira Instância, em que o juiz titular proclama sentença condenando a União, estados e municípios para efetuar o pagamento do valor devido. Decorre-se o prazo recursal, a referida sentença transita em julgado. Em seguida, é expedido ofício requisitório à Presidência do Tribunal de Justiça do respectivo estado.

Não olvidando que, atualmente, todos esses atos acontecem via internet, de modo muito mais rápido que em tempos anteriores. Segue o passo-a-passo do precatório:

- 1) Após o recebimento do ofício requisitório pela Secretaria de Precatórios da Presidência do Tribunal, emite-se um precatório assinado pelo Presidente do Tribunal, com indicação de numeração específica para aquele documento.

- 2) A secretaria de Precatórios do Tribunal de Justiça recebe, organiza e inclui o precatório na ordem cronológica para credores preferências e não preferenciais para pagamento posterior.
- 3) O ente público é informado/notificado para promover a inclusão do valor do precatório no orçamento da entidade.
- 4) Em seguida, tem-se que os precatórios enviados até a data de 01 de julho deverão ser incluídos no orçamento do ano seguinte. E os precatórios enviados após essa data, somente serão incluídos no orçamento do ano subsequente, nesse último caso, o precatório fica aguardando mais de seis meses para ser colocado na fila.

Em seguida, há duas maneiras de receber os valores estipulados pela ação judicial: em parcela única quando se tratar de débitos preferenciais, ou seja, os débitos de natureza alimentar. E a segunda forma parcelada quando tratar de débitos de natureza comum ou débitos não preferenciais.

Esse é o caminho percorrido pelo precatório, mesmo com as inovações trazidas pela EC/99/2017, com a centralização da execução dos precatórios nas caras da Fazenda Públicas e juizados especiais e também quanto à lista organizada dos credores preferências e não preferenciais. A chamada segunda fase do precatório do item de nº 1 ao 4 é muito morosa, tendo em vista que o ente devedor não debita o valor em tempo hábil, o Tribunal de Justiça nada se manifesta. Apenas é informado no sistema: aguardando disponibilização financeira *ad eterno*.

Ficou muito mais facilitada a interposição de execução para se receber um precatório, porém é importante lembrar a ausência de disponibilização financeira dos cofres públicos até o depósito na conta bancária efetivamente, o que pode levar anos. Lamentavelmente, as vezes termina de forma mais breve, devido ao mercado de precatórios instituído, que angaria esforços para que os credores já cansados de esperar na fila decidem não eternizarem nas filas e ceder seu crédito por menos que a metade do valor.

4.9 A garantia da precedência do pagamento dos créditos de natureza alimentar pelos Juizados Especiais da Fazenda Pública: a efetivação do direito fundamental à alimentação

O atual sistema de pagamentos por ofícios precatórios ainda desperta dúvidas sobre a sua efetividade, isto é, se conseguirá realizar o direito fundamental à alimentação, garantindo a preferência desses créditos, na ordem dos pagamentos determinados judicialmente na forma do previsto pela Súmula 655 do STF, a qual afirmou estarem os créditos alimentares submetidos a

ordem cronológica preferencial para serem satisfeitos, paralelamente aos demais precatórios, com isso trazendo efetividade ao direito fundamental à alimentação.

As inovações trazidas pela EC 99/2017 no tocante às verbas alimentares dizem respeito apenas aos artigos 101 ao 105 do ADCT, permanecendo em vigor a redação do art. 100, §1º, dada pela EC 94/2016, que prevê que o pagamento de caráter alimentar deve ser realizado antes dos precatórios comuns, dando preferência e efetividade ao pagamento da prestação jurisdicional aos credores dos respectivos alimentos, estabelecendo ainda que o procedimento será instrumentalizado perante os Juizados Especiais de Fazenda Pública, tendo em vista a sua principiologia - ser regido pela celeridade processual – facilitando assim aos credores de precatórios o recebimento dos respectivos créditos, a serem efetivados em processo judicial mais enxuto e célere.

Assim, constata-se que a EC 99/2017, ao instituir um novo regime especial de pagamento de precatórios, considerou a importância do papel dos Juizados Especiais e promoveu a ampliação do acesso à justiça, bem como buscou garantir princípios constitucionais como o livre e eficaz acesso à justiça e ao Poder Judiciário, do devido processo legal, da duração razoável do processo e, sobretudo, da celeridade processual. Consequentemente, tenta resgatar o conceito de segurança jurídica, ideia central do Estado Democrático de Direito e princípio basilar da ordem constitucional. No entanto, com tantas emendas constitucionais postergando a satisfação efetiva dos créditos, que se dá com o devido pagamento, os precatórios judiciais parecem estar desacreditados e comprometidos por questões meramente políticas, pois os governantes, titulares dos poderes executivos federal, estadual e municipais, estão sempre adiando o pagamento da dívida, desde os tempos remotos da origem do instituto no Brasil, sob a alegação de ausência de verbas para essa finalidade. Assim, postergando o pagamento e acumulando ainda mais a dívida fazendária.

Os credores desacreditados e cansados de esperar para receber seus créditos perante os entes federados passaram – atônitos - a observar o surgimento de um mercado bastante lucrativo, que é “o mercado dos precatórios”. Premidos pela absoluta necessidade de ter acesso aos valores que lhe foram adjudicados, em outras palavras, judicialmente reconhecidos, devidos e já deferidos, porém, não pagos, não vislumbram outra alternativa que não a de ceder seus créditos no mercado por valor muito abaixo daquele ao qual teriam direito para desfrutarem em vida, pois a maioria morre antes de receber. Atualmente, essa é uma das alternativas mais utilizadas para receber os créditos de precatórios.

Nesse sentido, para combater a mora indevida por parte dos poderes executivos dos entes federados é que foram editadas as EC 94/2016 e 99/2017, que proporcionaram nova

forma de gerenciamento dos precatórios, culminando na edição da Resolução 303, de 18/12/2019 do CNJ, que dispõe sobre a gestão de precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário, bem como disciplina a composição, organização, competência, atribuições e funcionamento da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios. Na sequência, houve por bem o CNJ editar a Resolução n. 327/2020 de 08 de julho de 2020, que disciplina a requisição de precatórios junto à Fazenda Pública Federal pelos Tribunais de Justiça, em cumprimento da determinação prevista no artigo 84, parágrafo único da Resolução CNJ n. 303/2019. Tais normas buscam a padronização e operacionalização dos procedimentos de pagamento de precatórios em todos os Estados e Municípios, em observância específica ao princípio constitucional da eficiência. (MELO, 2020).

Com vistas a operar nessa nova ordem é instituída a Câmara Nacional de Gestores de Precatórios que é composta pelos Tribunais de Justiça da federação que tenham aderido ao ato de sua criação e permanecem vinculados a ela, mediante a observância e cumprimento do Regimento Interno. O referido órgão tem a função de auxiliar os Tribunais de Justiça dela integrantes, competindo-lhe, dentre outras funções elaborar e sugerir atos normativos, emitir notas técnicas com objetivo de formular esclarecimentos e apresentar sugestões endereçadas aos Tribunais de Justiça, objetivando a uniformização dos procedimentos e das decisões dos seus membros. Sua atuação é complementar à do Conselho Nacional de Justiça. (BELO HORIZONTE, 2015).

Atualmente o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio da Central de Conciliação de Precatórios – CEPREC, instituída pela Resolução 417 de 26 de junho de 2003, ato administrativo da Corte Superior do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, assinado pelo então Presidente do TJMG, Desembargador Gudesteu Biber Sampaio. A partir de então, a CEPREC passa a proceder do seguinte modo: a) publica edital, via o DJe – Diário Judicial Eletrônico, sobre a abertura do processo, indicando os requisitos que deverão ser preenchidos para a habilitação dos acordos, informando a data de início e encerramento do recebimento dos pedidos, os valores disponíveis e o período de referência e validade do processo, bem como o valor do deságio. b) nessa sequência, os interessados poderão, independente da ordem cronológica que estiverem, fazer acordos e receber de imediato seus haveres junto aos entes federados, desde que haja concordância com o índice de deságio aplicado ao valor do crédito, cujo valor vem expressado nos requisitos do edital, como exemplo: “c) a proposta ofertada ao Município de Belo Horizonte, identificando-se o percentual de deságio, observados o valor mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) e o máximo de 40% (quarenta por cento) sobre o seu crédito, com uso de, no máximo, duas casas decimais.” (BELO HORIZONTE, 2020).

A situação posta acima, é, no momento, a única hipótese de quitação de precatórios fora da ordem cronológica. Essa alteração veio para atender clamores daqueles que estão em dificuldades financeiras, em virtude de desemprego, problemas de saúde, entre outros, necessitando daquele valor para suprir assim suas necessidades básicas. Mesmo diante de tais condições e estado de dificuldades, estará ciente do deságio o qual será submetido o crédito que pretende receber. Não olvidando que o deságio a ser aplicado poderá chegar até a 40% (quarenta por cento), beneficiando o ente devedor que deixará de pagar ao credor 40% do valor da dívida, conforme edital apresentado Edital 01/2020 – Município de Belo Horizonte. (BELO HORIZONTE, 2020).

Assim, os credores de precatórios alimentares ou comuns interessados em participar das conciliações, poderão participar de acordos com o Estado de Minas Gerais e Municípios, objetivando a liquidação de seus créditos de forma mais célere. O referido procedimento conciliatório visando um acordo, acaba por possibilitar à União, aos Estados e aos Municípios cumprirem os compromissos com seus credores preferenciais de precatórios alimentares, com efetividade e sustentabilidade social.

Com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento da gestão de precatórios, foi instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução CNJ nº 158, de 22 de agosto de 2012 o FONAPREC - Fórum Nacional de Precatórios, com caráter nacional e permanente, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento da gestão de precatórios. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

Diante do demonstrado acima, observa-se que há um esforço do Estado em organizar e planejar recursos para dar efetividade ao pagamento da dívida dos precatórios, minimizando problemas jurídicos e administrativos de ordem pública, como os ocorridos até então. Desse modo, as dívidas de precatórios alimentares seriam quitadas e ainda constituiriam fato gerador de um mercado livre e competitivo, com menor prejuízo às partes, credores ou devedores, visto que, os acordos serão celebrados no próprio espaço público, sem comprometer o orçamento, ou seja, numa negociação dotada de conscientização, respeito ao outro e sustentabilidade social.

Diante dessa realidade inegável, a saber, os problemas financeiros que provocam a mora no pagamento de suas dívidas públicas, parece ser mais viável aos entes federados o acordo administrativo, pois, gera desinteresse dos credores pelo mercado paralelo de precatórios, ao mesmo tempo que se beneficia do deságio para pagar novas dívidas de precatórios.

Para tanto seguem sugestões para minimizar ainda mais os prejuízos para as partes e ampliar a quitação da dívida de precatórios, sem comprometimento do mínimo existencial:

- 1) A chamada das partes, credores e devedores, para negociar as condições do pagamento;
- 2) A capacitação dos administradores do orçamento público para o exercício de gerência eficiente e comprometida com o bem comum;
- 3) A ampliação da legislação existente nos estados para permitir a compensação de tributos vencidos e não pagos com dívidas de precatórios, independente de qual seja o tributo vencido, ressaltando que os impostos e taxas vencidos e não pagos constituem receita elevadíssima e importante dos entes federados que poderiam, perfeitamente, serem negociadas, compensadas, tudo de modo simplificado;
- 4) A extensão de aparato legislativo para permitir a retirada dos créditos em instituições financeiras do Governo, como é feito com os programas sociais;
- 5) Manter o controle das despesas públicas e melhorar a arrecadação, por meio de gerência comprometida com o bem comum;
- 6) A União, a seu critério exclusivo, poderá assumir os débitos dos estados e municípios, refinanciando-os diretamente, conforme possibilidade trazida pela própria Constituição no art. 100, § 16;
- 7) Já os precatórios vencidos e não pagos passariam pela emissão de títulos da dívida pública e nesses casos o Estado deverá autorizar aos credores o mesmo tratamento dado aos credores de títulos da dívida pública Letras do Tesouro Nacional (LTN), Notas do Tesouro Nacional (NTN). Letras Financeiras do Tesouro Nacional (LFTN), as quais são quitadas rigorosamente na data do vencimento desses títulos. Não há, portanto, razão para o não pagamento dos o precatórios dentro do prazo legal (art. 100, § 5o, da CF);
- 8) Por fim, o Poder Judiciário adotar postura mais firme, pois nas mãos dele está o direito e o dever da aplicação coercitiva do direito, de dar o que pertence a cada um, e de fazer cumprir suas determinações judiciais.

Tais sugestões decorrem da análise de iniciativas como a do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, que criou o Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios, através da Resolução Administrativa nº 79/2000, de 16.03.2000, bem como os esforços empreendidos pela Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que visando facilitar a quitação das dívidas de precatórios, defrontando-se com as alegações de inúmeras dificuldades orçamentárias por parte dos entes federados devedores e atendendo a requerimentos formulados por autoridades do Município e do Estado solicitando providências, bem como sugestões de advogados militantes na área, decidiu-se pela apresentação do denominado “Projeto de Conciliação em Precatórios” no Estado de Minas Gerais, regulamentado pela Resolução 417/2003, de 12.03.2003, com o objetivo de facilitar acordos amigáveis entre as partes credoras e devedoras,

relativamente à atualização dos valores dos débitos de precatórios pendentes e ainda de outras questões que poderiam se constituir em objeto de acordo, foi instituída a Central de Conciliação de Precatórios no âmbito do Estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2021).

As audiências de conciliação são presididas por um magistrado Conciliador, designado pelo Presidente do Tribunal de Justiça, o qual comporá a equipe da Central de Precatórios - CEPREC, que terá ainda três servidores, sendo um contador especializado, um escrivão, e outro de apoio administrativo.

Em face dos resultados alcançados pelo referido projeto pioneiro lançado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, foi verificada importante redução do acervo, com pagamento de cerca de 6000 (seis mil) precatórios registrados na Coordenadoria de Precatórios, dívidas essas que estavam pendentes de pagamento há mais de dez anos.

Com vistas a buscar o aperfeiçoamento institucional, edita-se a Resolução Conjunta nº 02/2015/TJMG/SEF/AGE, alterando o art. 1º da Resolução Conjunta nº 01/2011/TJMG/SEF/AGE, de 1º de junho de 2011, que estabelece procedimentos e critérios para a realização de acordos referentes à liquidação de débitos de precatórios previstos na Lei nº 19.407, 30 de dezembro de 2010. Na referida resolução, ficou previsto que os acordos serão firmados pela advocacia Geral do Estado junto ao Juiz de Conciliação de Precatórios da Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, informando-se a data de início, de encerramento de recebimento dos pedidos, valores disponíveis e o período de referência e validade do processo. Também, para concorrer ao processo de habilitação dos acordos diretos com o Estado de Minas Gerais, a parte interessada deverá apresentar seu pedido de habilitação, já informando o percentual mínimo de deságio, que medeia entre 25% (vinte cinco) a 40% (quarenta por cento), sobre o respectivo crédito. Não olvidando que o deságio será aplicado sobre o valor do crédito atualizado, conforme parágrafo 2º da Resolução 02/2015, supracitada. Havendo litisconsortes, cada credor será considerado individualmente para fins do acordo direito. Assim será também para os casos de falecimento do credor originário, por exemplo inventariante, sucessores, entre outros.

Em seguida o Juízo auxiliar organiza a pauta de audiências definindo os nomes dos credores aptos a participarem dos acordos diretos, ou seja, devidamente habilitados, fazendo a respectiva publicação da pauta no DJe.

Na habilitação, organização da ordem de precedência dos credores e na elaboração da pauta de audiências serão levadas em consideração a percentagem dos deságios ofertados, sendo em primeiro lugar nos precatórios de natureza alimentícia e, em segundo lugar, nos de natureza comum, iniciando sempre com o de maior deságio.

Considera-se, portanto a “classe da natureza do crédito, e respeitando o percentual de deságio oferecido, terá precedência a pauta, sucessivamente, o pedido:

I - do credor portador de doença grave;

II - do credor que contar com 60 anos de idade ou mais na data do requerimento de habilitação nos acordos diretos;

III – havendo empate entre os credores portadores de doença grave, ou que tenham mais de 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data do requerimento de habilitação nos acordos diretos, terá preferência aquele credor cujo precatórios seja mais antigo na ordem de precedência cronológica.” (art. 3º da Resolução supra).

Assim, cada Estado da Federação deverá ter seu Comitê gestor de Precatórios, com reuniões periódicas para discussão de minutas da portaria conjunta que trata sobre a manutenção de listas pagamento de precatórios em regime especial em seus respectivos Tribunais de Justiça, nos termos da Resolução 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Desse modo, deve-se destacar a importância singular do referido ato normativo, que objetiva à eficiência operacional e a promoção da efetividade dos pagamentos da dívida de precatórios dos Estados, municípios e suas autarquias e fundações.

Fica estabelecido pelo art. 1º da Resolução 854 de 22 de setembro de 2017 do TJMG, alterado pela Resolução do Órgão Especial do TJMG nº 911 de 10 de fevereiro de 2020, quanto a organização e o funcionamento dos órgãos de deliberação, assessoramento e apoio à gestão institucional e das unidades organizacionais da Secretaria do Tribunal de Justiça diretamente vinculadas ou subordinadas à Presidência.

No art. 39, capítulo X da referida Resolução, estabelece: “Da assessoria de precatórios” – ASPREC, a qual tem como a finalidade o acompanhamento dos resultados das atividades da Central de Conciliação de Precatórios, bem como sugerir formas de aperfeiçoamento de seu funcionamento; acompanhar as mudanças na legislação e na tecnologia disponível para a aplicação no alcance dos objetivos delineados pela ASPREC; prestar informações referentes aos precatórios que tramitam no Tribunal de Justiça a juízos de primeira instância, entre outras atividades inerentes ao tema.

O artigo 40 da Resolução nº 854/2017, alterada pela Resolução do Órgão Especial nº 911/2020, acabou por dispor sobre o Comitê Estratégico de Gestão Institucional e o Comitê Executivo de Gestão Institucional, estabelecendo a estrutura e o funcionamento das unidades organizacionais da Secretaria do Tribunal de Justiça diretamente vinculadas ou subordinadas à Presidência.

Dessa forma, todos os Tribunais de Justiça têm até o dia 31 de março para enviar dados sobre os precatórios que espelhem a situação da dívida até 31 de dezembro de 2020 ao CNJ, nos termos da Resolução 303, de 18 de dezembro de 2019 do CNJ:

A Resolução citada acima, é alterada e institui, além de outras comissões, todo o procedimento para efetivar o pagamento de precatórios, instituindo “A Central de Conciliação de Precatórios- CEPREC que integra a ASPREC e tem objetivo de facilitar as composições amigáveis entre as partes credoras e devedores de precatórios, bem como acompanhar a realização” do respectivo pagamento executado pela Diretoria Executiva de Finanças e Execução Orçamentária, bem como a atualização dos valores a serem pagos e outras questões que possam ser objeto de acordo para quitação de precatórios.”

§ 1º) As conciliações são mediadas pelo Juiz Conciliador coordenador da ASPREC.

§ 2º) São atribuições da CEPREC:

I – acompanhar os pagamentos efetuados pelos devedores de precatórios, em observância à cronologia, à preferência e à legislação pertinente;

II – auxiliar a ASPREC nos assuntos relativos ao lançamento e realização do pagamento de precatórios no Sistema de Precatórios do Tribunal de Justiça;

III - prestar apoio administrativo aos atos presididos pelo Juiz Conciliador;

IV - assegurar mecanismos permanentes de atualização monetária dos créditos relativos a precatórios;

V – manter controle das conciliações efetivadas, para baixa dos precatórios nos registros do Tribunal;

VI – exercer outras atividades inerentes à sua área de atuação.

Até pouco tempo atrás, cada Tribunal fazia gestão do seu procedimento de precatórios. Mas, o CNJ editou a Resolução 303/2019 que unificou em todo o país o procedimento para o pagamento de precatórios a nível nacional. Há uma gestão unificada, um conjunto de regras que deverá ser observada pelos Tribunais. Em que pese o regramento geral prescrito pelo CNJ, há que se considerar algumas particularidades inerentes a cada Estado. Tais informações devem ser remetidas via sistema de precatórios e integrarão o Mapa Anual dos Precatórios, que será consolidado e publicado no sitio do CNJ na internet, consoante determina o Parágrafo 4º do art. 85 da Resolução CNJ nº 303/2019, a qual dispõe sobre os precatórios superpreferenciais, visando dar publicidade às dívidas públicas dos entes federados, suas autarquias e fundações.

A referida Resolução sofreu alterações pela Resolução 365 de 12 de janeiro de 2021 e foi publicada em 08 de março de 2021, para açambarcar a possibilidade de antecipação dos pagamentos de precatórios e os créditos superpreferenciais, porém foi amplamente contestada em inúmeros debates nos tribunais e pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em ações previdenciárias, bem como pelos Estados membros, visto que, a referida Resolução traz a possibilidade do credor receber o pagamento de forma mais célere, por via RPV e não pela via de precatório.

Tal possibilidade, prevista na Resolução 327/2020 e 365/2021, a passou a ser questionada no STF por intermédio da ADI 6556, interposta pelo Estado de São Paulo. A referida ADI alega que a Resolução 303/2019 do CNJ criou regras inconstitucionais, no que se refere ao pagamento das parcelas superpreferenciais.

Apesar dos descontentamentos normativos, há que considerar tratar-se de crédito de natureza alimentar, com a finalidade de amparar as pessoas em situação de vulnerabilidade que tenha prestado serviços aos entes federados e aguardam a respectiva contraprestação.

A Resolução 327/2020, trouxe regulamentações para operacionalizar os precatórios de competência da Fazenda Pública Federal e revogou o dispositivo que previa a possibilidade de comunicação eletrônica do Tribunal de Justiça ao CNJ a respeito dos precatórios expedidos. Então, diante disso, a comunicação dos Tribunais ao CNJ deverá se feita por via de ofício e não por meio eletrônico.

No mesmo sentido, a Resolução 365, de 12 de janeiro de 2021, diz que em caso de inadimplemento será retido o valor dos repasses relativos à divisão das receitas tributárias. No mais, a Resolução 303/2019 permaneceu sem alterações, principalmente no que se refere ao pagamento das parcelas superpreferenciais.

Por fim, foi concedido a liminar em 18/12/2020, pela Ministra Rosa Weber que deferiu pedido de medida cautelar para suspender os efeitos do art. 9º, §§3º e 7º da do art. 9º, §§3º e 7º da Resolução nº 303/2019, até o julgamento da ADI 6656. Consequentemente, está suspenso o pagamento das parcelas superpreferenciais. (PREVIDENCIARISTA, 2021)

Mesmo com a suspensão citada acima, os credores tentam buscar alternativas para receberem os créditos contraídos em face da Administração Pública e não submeterem à ordem cronológica de pagamento determinado pela legislação. Dessa forma, buscam novas alternativas de haverem seus créditos, mais rapidamente, ainda que, com perda de parte do valor. Isto parece ser melhor do que ficar nas filas por anos a fio aguardando o pagamento.

Embora não havendo normativa expressa sobre a possibilidade de quebra da ordem cronológica para pagamento de precatórios, os métodos consensuais se destacam como forma ímpar de ruptura dessa ordem. A composição amigável entre as partes é tema relevante, porém ainda pouco conhecido, explorada e utilizado pela Administração Pública.

A mediação e conciliação como meio de composição tem se mostrado bem aceita e eficiente nas negociações de pagamento de precatórios, mas, para que isso ocorra são fixadas condições em edital de que o credor para participar terá que renunciar 40% do crédito atualizado, o que corresponde com o limite estabelecido no art. 100, §20 da Constituição Federal, inovação trazida pela Emenda constitucional 94/2016. Assim, mesmo com a redução

de 40% do crédito atualizado a que tem direito, eles aceitam participar da composição, fazendo com que aconteça a quebra da ordem cronológica de pagamento. Dessa forma, o pagamento é realizado mediante acordos e, conseqüentemente, é extinto o precatório.

Os métodos consensuais já se mostram importantes, pois o uso deles nessa seara e a incidência da Lei nº 13.655/2018, principalmente quanto à possibilidade inovação por parte dos gestores públicos na administração de precatórios já é notada.

Segundo Juliana Palma em artigo publicado pela Sociedade Brasileira de Direito Público-SBDP (A PROPOSTA DE LEI DA SEGURANÇA JURÍDICA NA GESTÃO E DO CONTROLE PÚBLICOS E AS PESQUISAS ACADÊMICAS, <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em 21/06/2021), a existência da norma autorizativa citada acima, já chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, possibilita que a parte privada e a Administração Pública se utilizem da mediação, inclusive após a expedição do precatório, impedindo eventuais entendimentos em contrário.

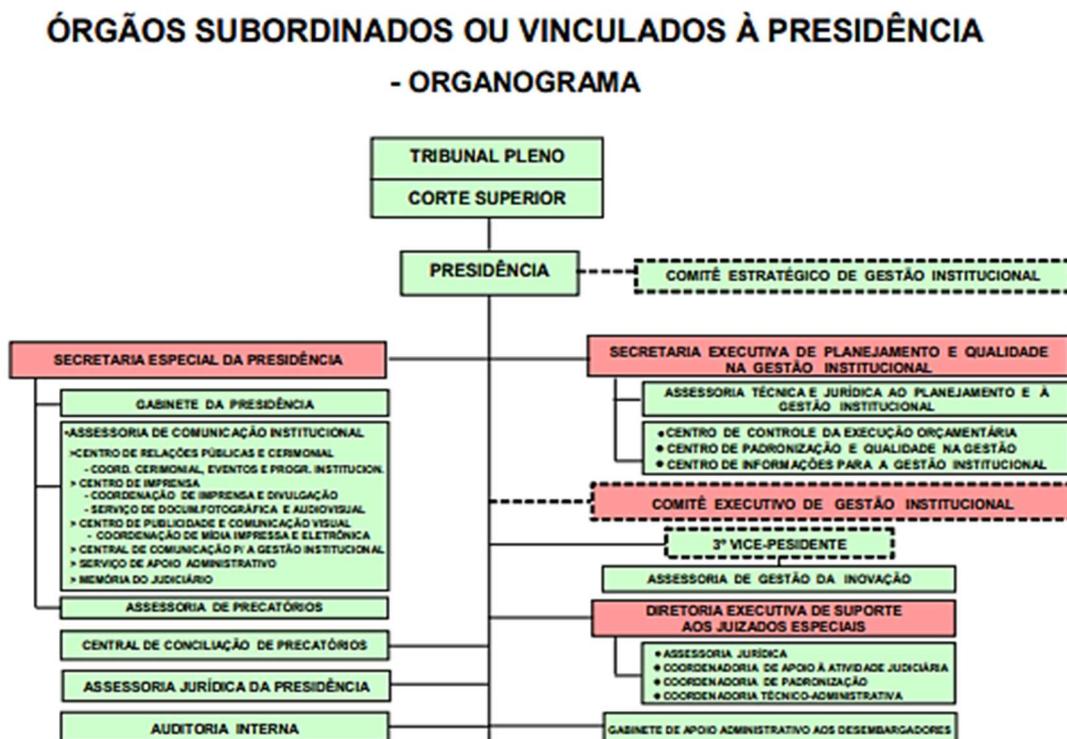
A referida Lei 13.655/2018, conhecida como lei da segurança jurídica, tem a finalidade de tornar mais flexível a punição aos agentes públicos que, no exercício da função, promover inovações na administração pública por meio de atos administrativos, dentre eles os acordos judiciais, que deverão ser avaliados não a partir de princípios legais abstratos, mas sim das conseqüências práticas que dele resultarem (conforme art. 20 da LINDB, com redação dada pela Lei 13.655/2018).

Da mesma forma, será analisado se os atos praticados por agentes públicos relativos ao âmbito da administração dos precatórios, se são ímprobos ou não, diante do caso concreto. Assim, podendo conferir mais liberdade de atuação ou não aos agentes públicos.

Nesse sentido, vale destacar que a Lei nº 13.655/2018 representa um marco significativo na atuação dos agentes públicos, já que a referida normativa legal propõe uma averiguação mais pragmática do exercício de tal função, proporcionando mais segurança jurídica e razoabilidade, punindo, como regra, apenas aquele que age com má-fé ou com velada irresponsabilidade, apurada sempre a partir de suas conseqüências práticas.

Segue um fluxograma desse aparato legislativo/organizacional que possibilita a composição amigável dos precatórios no Estado de Minas Gerais:

Figura 1- Fluxograma do aparato legislativo/organizacional-MG



Fonte: TJMG. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/precatórios/> (Acesso em maio de 2021).

Segundo Manoel Cunha (2000), “o precatório é uma requisição ou pedido de pagamento ao residente do Tribunal de Justiça respectivo, feito pelo juiz de um processo findo, com sentença transitada em julgado, quando o devedor é a Fazenda Pública, federal, estadual ou municipal, que seja da administração direta ou indireta.”

O juiz que julgou o processo findo enviará ao Tribunal de Justiça respectivo um Ofício Precatório, que, sendo conferido/aprovado, passará a ser denominado de precatório e receberá registro com a respectiva numeração. O ente público, então, será comunicado para repasse da verba ao Tribunal respectivo, para efetivação do pagamento.

Para melhor compreensão do caminho percorrido pelo precatório até o efetivo pagamento, confira-se o gráfico abaixo:

Figura 2: Caminho percorrido pelo precatório



Fonte: TJMG. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/precatorios/> (Acesso em 30/05/2021).

A utilização pelo Tribunal de Minas Gerais dos métodos consensuais de negociação de precatórios, provocou resultados surpreendentes, que podem ser constatados na evolução de seu mapa estatístico nos últimos anos, expostos abaixo:

Tabela 1 – Procuradoria do Estado de Minas Gerais

VALOR DE PRECATÓRIOS PAGOS	ANO	TJMG	TRT 3º REGIÃO	TRF	TJMMG	SUBTOTAL
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	2018	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES
JANEIRO	2018	R\$ 1.399.385,14	R\$ -	R\$ -	R\$ -	
FEVEREIRO	2018	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
MARÇO	2018	R\$ 3.703.689,25	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 3.703.689,25
ABRIL	2018	R\$ 4.998.356,64	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 4.998.356,64
MAIO	2018	R\$ 5.030.161,83	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 5.030.161,83
JUNHO	2018	R\$ 309.707,61	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 309.707,61
JULHO	2018	R\$ 467.384,78	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 467.384,78
AGOSTO	2018	R\$ 5.665.543,40	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 5.665.543,40
SETEMBRO	2018	R\$ 433.380,56	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 433.380,56
OUTUBRO	2018	R\$ 43.917.117,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	
NOVEMBRO	2018	R\$ 156.645,34	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 156.645,34
DEZEMBRO	2018	R\$ 179.642,41	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 179.642,41
VALOR SUBTOTAL ADM. DIRETA		R\$ 66.261.013,96	R\$ -	R\$ -		R\$ 66.261.013,96
VALOR DE PRECATÓRIOS PAGOS	ANO	TJMG	TRT 3ª REGIÃO	TRF	TJMMG	SUBTOTAL
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2018	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES
JANEIRO	2018	R\$ 761.168,50	R\$ -	R\$ -	R\$ -	
FEVEREIRO	2018	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
MARÇO	2018	R\$ 135.137,55	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 135.137,55
ABRIL	2018	R\$ 357.004,30	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 357.004,30
MAIO	2018	R\$ 475.441,95	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 475.441,95
JUNHO	2018	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
JULHO	2018	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
AGOSTO	2018	R\$ 434.422,34	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 434.422,34
SETEMBRO	2018	R\$ 141.168,33	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 141.168,33
OUTUBRO	2018	R\$ 1.232.436,43	R\$ -	R\$ -	R\$ -	
NOVEMBRO	2018	R\$ 2.643.001,71	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.643.001,71
DEZEMBRO	2018	R\$ 381.406,37	R\$ -	R\$ -	R\$ -	
VALOR SUBTOTAL ADM. INDIRETA		R\$ 6.561.187,48	R\$ -	R\$ -		R\$ 6.561.187,48
VALOR TOTAL DE PRECATÓRIOS PAGO		R\$ 72.822.201,44	R\$ -	R\$ -		R\$ 72.822.201,44

Fonte: PT AGE / TJMG / TRT / TJMMG

Tabela 2 da Procuradoria do Estado de Minas Gerais

VALOR DE PRECATÓRIOS PAGOS	ANO	TJMG	TRT 3º REGIÃO	TRF	TJMMG	SUBTOTAL
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	2019	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES
JANEIRO	2019	R\$ 610.212,14	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 610.212,14
FEVEREIRO	2019	R\$ 33.908.642,31	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 33.908.642,31
MARÇO	2019	R\$ 4.525.273,17	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 4.525.273,17
ABRIL	2019	R\$ 32.743.738,63	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 32.743.738,63
MAIO	2019	R\$ 8.018.288,62	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 8.018.288,62
JUNHO	2019	R\$ 4.112.979,63	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 4.112.979,63
JULHO	2019	R\$ 52.964.739,69	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 52.964.739,69
AGOSTO	2019	R\$ 21.711.198,58	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 21.711.198,58
SETEMBRO	2019	R\$ 6.891.446,50	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 6.891.446,50
OUTUBRO	2019	R\$ 1.983.972,20	R\$ -	R\$ -	R\$ 254.560,20	R\$ 1.983.972,20
NOVEMBRO	2019	R\$ 11.629.533,02	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 11.629.533,02
DEZEMBRO	2019	R\$ 28.194.426,60	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 28.194.426,60
VALOR SUBTOTAL ADM. DIRETA		R\$ 207.294.451,09	R\$ -	R\$ -	R\$ 254.560,20	R\$ 207.549.011,29
VALOR DE PRECATÓRIOS PAGOS	ANO	TJMG	TRT 3ª REGIÃO	TRF	TJMMG	SUBTOTAL
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2019	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES
JANEIRO	2019	R\$ 201.662,00	R\$ -	R\$ -		R\$ 201.662,00
FEVEREIRO	2019	R\$ 8.579.268,95	R\$ -	R\$ -		R\$ 8.579.268,95
MARÇO	2019	R\$ 5.428.863,45	R\$ -	R\$ -		R\$ 5.428.863,45
ABRIL	2019	R\$ 12.805.663,35	R\$ -	R\$ -		R\$ 12.805.663,35
MAIO	2019	R\$ 69.560.545,91	R\$ -	R\$ -		R\$ 69.560.545,91
JUNHO	2019	R\$ 17.944.762,13	R\$ -	R\$ -		R\$ 17.944.762,13
JULHO	2019	R\$ 30.662.454,50	R\$ -	R\$ -		R\$ 30.662.454,50
AGOSTO	2019	R\$ 19.426.803,74	R\$ -	R\$ -		R\$ 19.426.803,74
SETEMBRO	2019	R\$ 29.303.066,20	R\$ -	R\$ -		R\$ 29.303.066,20
OUTUBRO	2019	R\$ 21.702.794,72	R\$ -	R\$ -		R\$ 21.702.794,72
NOVEMBRO	2019	R\$ 32.042.463,75	R\$ -	R\$ -		R\$ 32.042.463,75
DEZEMBRO	2019	R\$ 43.915.966,74	R\$ -	R\$ -		R\$ 43.915.966,74
VALOR SUBTOTAL ADM. INDIRETA		R\$ 291.574.315,44	R\$ -	R\$ -		R\$ 291.574.315,44
VALOR TOTAL DE PRECATÓRIOS PAGO		R\$ 498.868.766,53	R\$ -	R\$ -	R\$ 254.560,20	R\$ 499.123.326,73

Fonte: PT AGE / TJMG / TRT / TJMMG

Tabela 3 da Procuradoria do Estado de Minas Gerais

VALOR DE PRECATÓRIOS PAGOS	ANO	TJMG	TRT 3º REGIÃO	TRF	TJMMG	SUBTOTAL
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	2020	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES
JANEIRO	2020	R\$ 13.306.777,40	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 13.306.777,40
FEVEREIRO	2020	R\$ 23.181.198,99	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 23.181.198,99
MARÇO	2020	R\$ 32.212.080,89	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 32.212.080,89
ABRIL	2020	R\$ 48.414.721,88	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 48.414.721,88
MAIO	2020	R\$ 26.774.897,93	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 26.774.897,93
JUNHO	2020	R\$ 7.725.207,45	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 7.725.207,45
JULHO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
AGOSTO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
SETEMBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
OUTUBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
NOVEMBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
DEZEMBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
VALOR SUBTOTAL ADM. DIRETA		R\$ 151.614.884,54	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 151.614.884,54
VALOR DE PRECATÓRIOS PAGOS	ANO	TJMG	TRT 3ª REGIÃO	TRF	TJMMG	SUBTOTAL
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2020	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES	VALORES
JANEIRO	2020	R\$ 40.307.374,99	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 40.307.374,99
FEVEREIRO	2020	R\$ 26.657.676,04	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 26.657.676,04
MARÇO	2020	R\$ 28.065.069,15	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 28.065.069,15
ABRIL	2020	R\$ 17.490.637,41	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 17.490.637,41
MAIO	2020	R\$ 38.321.660,14	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 38.321.660,14
JUNHO	2020	R\$ 17.754.392,14	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 17.754.392,14
JULHO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
AGOSTO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
SETEMBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
OUTUBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
NOVEMBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
DEZEMBRO	2020		R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
VALOR SUBTOTAL ADM. INDIRETA		R\$ 168.596.809,87	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 168.596.809,87
VALOR TOTAL DE PRECATÓRIOS PAGO		R\$ 320.211.694,41	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 320.211.694,41

Fonte: PT AGE / TJMG / TRT / TJMMG

Fonte das tabelas acima: <http://advocaciageral.mg.gov.br/precatorios/> (Acesso em 27/06/2021)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa trazida ao longo dessa dissertação buscou a essência do direito fundamental à alimentação, nos regramentos sediados nos direitos humanos, em registros históricos datados de 3100-2850 a.C. Em seguida, passando por aspectos históricos e filosóficos, aparecem registros de direitos humanos no Antigo e Novo Testamento, no Cristianismo. Também na Idade Média, seguido pelo Movimento Humanista da Itália, bem como documentos internacionais como a Carta de São José da Costa Rica de 1215, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, entre outros. Os direitos humanos são conhecidos por serem direitos indispensáveis para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade, e cuja finalidade precípua é resguardar o ser humano da opressão, da injustiça e garantir a dignidade e a igualdade de direitos entre os homens e mulheres, promovendo o progresso da sociedade, o bem comum e a paz.

Com o avançar da história e da dinâmica social, o homem passa a ser valorizado como sendo o meio e o fim. Passa a ser considerado como um ser integral, dotado de sentimentos e originalidade, de superioridade em relação aos demais seres criados. Enfim, o homem é visto como capaz de construir seu próprio caminho, de pensar por si próprio e, conseqüentemente, de ser detentor de autogoverno. Desse modo, há a compreensão de que a pessoa fora criada à semelhança de Deus e nela habita a essência da divindade, por isso ela é dotada de dignidade. O simples fato de ser humano já o coroa de dignidade, ou seja, faz dela uma pessoa digna, daí origina-se o princípio da dignidade humana, que é o fundamento de todo o ordenado jurídico brasileiro. Como afirma Immanuel Kant “coisas têm preço, pessoas têm dignidade”. Nesse cenário, o direito fundamental à alimentação foi construído como princípio constitucionalizado em nosso ordenamento jurídico.

A pessoa humana passa a ser considerada como sendo o alicerce, para quem foram estabelecidas políticas públicas interventoras na ordem econômica e balizadoras de efetivo e concreto *Welfare State* para além da mera aceção teórica. Acontece, então, a extensão do catálogo de direitos humanos fundamentais com o reconhecimento e inclusão de direitos fundamentais sociais e a generalização do modelo de controle judicial de constitucionalidade, inclusive com a criação de Tribunais Constitucionais, assim, solidificando o atual Estado Democrático de Direito que temos hoje, o qual reconhece a dignidade da pessoa humana como sendo o fundamento e o alicerce que rege o Estado brasileiro. A dignidade da pessoa humana é considerada como parâmetro para fins de consagração dos Direitos Fundamentais.

Por fim, destaque-se que a alimentação sempre existiu, mas não acessível para todos, o que gerou a expectativa de que o direito à alimentação fosse reconhecido como essencial e universal. Mesmo porque, falar em pessoa digna significa falar em pessoa alimentada e saudável. Daí a expressão direito fundamental à alimentação. Então, os alimentos vêm sendo construídos como direito fundamental à manutenção da vida, assim, adentrando a seara legislativa como tal e, conseqüentemente, positivados no art. 6º da Carta Constitucional de 1988, resultado de lutas da sociedade em constante construção. O direito à alimentação foi elevado à condição de direito fundamental, por esta razão, recebeu o selo da garantia de sua efetivação. Com esse selo, goza de plena preferência de prestação por parte do Estado, o qual está obrigado a assegurar, por meio de políticas públicas, a alimentação adequada, sob pena de ser acionado judicialmente em caso de omissão. O que o aproxima de verdadeiro Estado Democrático de Direito, cuja função precípua é democratizar direitos fundamentais.

Diante das lutas dos povos contra a opressão, injustiça social, atos discriminatórios e uso arbitrário do poder por parte de seus governantes, os diplomas normativos vão sendo reescritos. Em decorrência de tais resistências, é ampliada a seara normativa do Estado-nação, adicionando o rol de direitos fundamentais, permitindo que o indivíduo se desenvolva integralmente. Essa é a extensão do direito à vida trazido no art. 5º da CF/88. Por isso, a Constituição Federal fez constar em seu bojo o regime diferenciado para pagamento dos créditos alimentares contra a Fazenda Pública, que, até então, não era previsto. Isso porque tais créditos estão ligados essencialmente à sobrevivência das pessoas, bem como sua dignidade humana citada no art. 1º, III do mesmo Diploma Legal.

Ao analisar a efetividade da prestação jurisdicional nos Juizados Especiais da Fazenda Pública trazida pela Emenda Constitucional (EC) 99/2017, foi necessário buscar elementos de sua origem nas Emendas Constitucionais anteriores, EC 30/2000, EC 62/2009, EC 94/2017. Para tanto, constata-se que acrescido ao rol de débitos de natureza alimentar com preferência, além dos titulares originários, os titulares por sucessão hereditária, ambos com 60 anos de idade, os portadores de doença grave ou ainda aqueles considerados pessoas com deficiência segundo a lei. Ou seja, há três listas: dos precatórios comuns, a dos precatórios alimentares e a lista de precatórios alimentares que além de possuir natureza alimentar ainda tem como credor pessoas acima de 60 anos e também portadoras de doenças especificadas em lei e os portadores de deficiência. São os denominados credores de precatórios superpreferenciais, os quais serão quitados em primeiríssimo lugar e seguida dos demais, seguindo a ordem de prioridade.

Desse modo, paira dúvida se o atual sistema de pagamentos por ofícios precatórios conseguirá garantir o direito fundamental à alimentação elencado, preferencialmente, na ordem

dos pagamentos determinados judicialmente. Pois, nesse patamar, encontram-se os precatórios alimentares, direito fundamental que encontrou guarida na Súmula 655 do STF, a qual afirmou estarem os créditos alimentares submetidos a ordem cronológica preferencial para serem satisfeitos, paralelamente aos demais precatórios, com isso trazendo efetividade ao direito fundamental à alimentação.

As inovações trazidas pela EC 99/2017 dizem respeito apenas aos art. 101 ao 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), permanecendo em vigor a redação do art. 100, §1º, dada pela EC 94/2016, que prevê que o pagamento de caráter alimentar deve ser realizado antes dos precatórios comuns, dando preferência e efetividade ao pagamento da prestação jurisdicional aos credores dos respectivos alimentos, estabelecendo ainda que o procedimento será instrumentalizado perante os Juizados Especiais de Fazenda Pública, em face de sua principiologia: ser regido pela celeridade processual.

Assim, constata-se que a EC 99/2017, ao instituir um novo regime especial de pagamento de precatórios, considerou a importância do papel dos Juizados Especiais e promoveu a ampliação do acesso à justiça, bem como buscou garantir princípios constitucionais como o livre e eficaz acesso à justiça e ao Poder Judiciário, do devido processo legal, da duração razoável do processo e, sobretudo, da celeridade processual, tudo com objetivo específico de resgatar a ideia central do Estado Democrático de Direito.

Com a reflexão realizada em relação às Emendas Constitucionais ao longo dessa pesquisa, é clara e urgente a necessidade de fazer ajustes no sistema orçamentário, bem como a capacitação de gerência eficiente e comprometida com o bem comum. Assim, é possível a União, os estados e municípios cumprirem os compromissos com seus credores preferências de precatórios alimentares, com efetividade e sustentabilidade social.

Observa-se que o Estado tem envidado esforços no sentido de organizar e planejar recursos para dar efetividade ao pagamento da dívida dos precatórios, minimizando problemas jurídicos e administrativos de ordem pública, como os ocorridos até então. Assim, buscando dar efetivo controle da gestão de precatórios, tornando mais efetivas as condenações impostas à Fazenda Pública, conforme determinando em regras constitucionais.

Com o objetivo supracitado, instituiu-se em âmbito Nacional a Câmara Nacional de Gestores de Precatórios do Poder Judiciário, com caráter nacional e permanente, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento da gestão de precatórios. E no âmbito dos Estados a ASPREC – Assessoria de Precatórios e Central de Precatórios – CEPREC e Gerência de Recursos de Precatórios – GEPREC, órgão vinculados à Presidência do Tribunal de Justiça em todos os Estados, porém com nomenclaturas diferentes,

mas com a mesma finalidade. Todos alinhados aos anseios da sociedade, com vistas ao projeto de reestruturação de pagamentos de precatórios desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça/2012 e assim melhorar o sistema especial de pagamento de precatórios.

Por meio desta análise, espero ter contribuído para elucidar a problemática dos precatórios no Brasil, notadamente os de natureza alimentar, chamando a atenção da comunidade científica e da sociedade sobre esse tema, pouquíssimo abordado, mas que merece ser analisado com mais atenção, uma vez que trata de violação do núcleo essencial do direito fundamental à vida, que vem sendo constantemente violado pela administração direta e indireta dos entes federados, (União, estados, municípios), bem como, o direito fundamental de acesso à justiça, em especial à efetividade da prestação jurisdicional, visto que a reiterada prática de postergação do cumprimento da obrigação de pagar, implica em desrespeito às decisões judiciais versando sobre essa temática.

REFERÊNCIAS

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

ABREU, Marcelo de Paiva. **A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931**. Texto para Discussão, nº 83, 1985.

ALMEIDA, Michelle Alves de. A evolução do precatório. 2011. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

ANDRADE, Thiago Xavier. **Aspectos históricos do regime de precatórios no direito brasileiro**. 2018. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51689/aspectos-historicos-do-regime-de-precatorios-no-direito-brasileiro>. Acesso em: 20. mar. 2020.

AGOTTANI, Diogo Zelak. **Dívida pública e precatórios: a evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos**. 2018. 188 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

ANDRADE, Valentino. **Lei dos juizados especiais de fazenda pública – lei federal 12.153/2009: comentários, artigo a artigo**. Postado em: 9 jan. 2020. Disponível em: <https://escritosjuridicos.com.br/lei-dos-juizados-especiais-de-fazenda-publica-lei-federal-12-153-2009-comentarios-artigo-a-artigo/>. Acesso em: 5. mar. 2020.

ALVES, Cleber Francisco. **A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça**. 2005. 614 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ATIENZA, Manoel. **El sentido del derecho**. Barcelona: Ariel, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

BELO HORIZONTE (Minas Gerais). Diário Oficial do Município. **Edital 01/2020 – Município de Belo Horizonte**. Publicado em: 3 set. 2020. 2020. Ano XXVI, Edição nº 6096. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1232903>. Acesso em: 19. abr. 2021.

BELO HORIZONTE (Minas Gerais). Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Câmara Nacional de Gestores de Precatórios**. 2015. Publicado em Diário de Justiça Eletrônico em:

04 set. 2015. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/precatorios/camara-nacional-de-gestores-de-precatorios.htm#.YH1o2uhKi70>. Acesso em: 19. abr. 2021.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCKMANN, Egon. **Precatórios: o seu novo regime jurídico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Aspectos da Teoria Geral dos direitos fundamentais in Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Editora Brasília, 2002.

BRANDO, Flávio José de Souza. Precatórios em 2.005: Um Mapa do Caos. Publicado em: **Advocacia Sandoval Filho**. 22 de nov. 2017. Disponível em: <https://www.sandovalfilho.com.br/artigo-analisa-solucoes-para-os-precatorios/>. Acesso em: 25. ago. 2020.

BRASIL. CNJ. Resolução nº 115 de 29/06/2010. **Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm/documento>. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL, **Constituição Federal de 1934**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10613506/artigo-182-da-constituicao-federal-de-16-de-julho-de-1934>. Acesso em: 20. mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1991**. Dispõe sobre Atos Internacionais e sobre o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Documento final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição realizada no contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, 1986.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 30, de 13 de Setembro de 2000. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017. Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc99.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. Intervenção Federal nº 2915-5. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14745583/intervencao-federal-if-2915-sp>. Acesso em: 18. abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. Lei Orgânica da Saúde. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 4. out. de 2020.

BRASIL. **Resolução N° 303 de 18/12/2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em: 19. abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 612.707**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data 10/02/2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1797601>. Acesso em: 25. ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147>. Acesso em: 04. abr. 2020.

BURITY, Valéria, *et al.* **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: ABRANDH, 2007. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 25. out. 2020.

BURLANDY, Luciene.; MALUF, Renato. Soberania Alimentar. *In*: CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil: Indicadores e monitoramento, da constituição de 1998 aos dias atuais**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil-indicadores-e-monitoramento/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 31. out. 2019.

CADEMARTORI, Luiz Henrique; DUARTE, Francisco Carlos. **Hermenêutica e argumentação neoconstitucional**. São Paulo: Atlas, 2009.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: MDSA, CAISAN. 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf. Acesso em: 25. ago. 2020.

CALSING, Renata Assis. A teoria da norma jurídica e a efetividade do direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 32, n. 2, jul./dez. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996, 654 p.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CARNEIRO, Henrique. Guerra dos trinta anos. *In*: Magnoli, Demétrio (org.). **História das Guerras**. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao estudo do precatório. **Separata da Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, v. 19, p. 337, 1982.

CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: da antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 191, n. 48, p. 167-189, jul./set. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Fórum Nacional de Precatórios (Fonaprec). Resolução CNJ nº 158, de 22 de agosto de 2012. **Precatórios**. 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/precatorios/forum-nacional-de-precatorios-fonaprec/#:~:text=Acesso em: 18. abr. 2021.>

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil**: Indicadores e monitoramento, da constituição de 1998 aos dias atuais. Brasília, 2010.

CONTI IL. **Segurança Alimentar e Nutricional – Noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/conceitosbasicos%20SAN.pdf>. Acesso em: 5. nov. 2012.

CRUZ, Paulo Davidoff. As origens da dívida. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 1, n. 2, p. 41-46, 1984.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64451984000200009>

CUNHA, Leonardo José Carneiro. **A Fazenda Pública em juízo**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2010.

DALL'AGNOL, Laísa. Pagamento de precatórios é prorrogado até o final de 2029. **Folha de São Paulo**. Publicado em: 11 abr. 2021. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/04/pagamento-de-precatorios-e-prorrogado-ate-o-final-de-2029.shtml>. Acesso em: 25. ago. 2020.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Execução contra a Fazenda Pública**: Regime de Precatório. 2 ed. São Paulo: Método, 2010.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 26. out. 2020.

DIZER O DIREITO. **Entenda a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade parcial da EC 62/2009**. Publicado em: 9 abril 2013. 2013. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2013/04/entenda-decisao-do-stf-que-declarou.html>. Acesso em: 18. abr. 2021.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios no Direito Comparado**. 2 ed. São Paulo: IPAM, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução: Alexander Araújo de Souza *et al.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais LTDA, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: teoría del garantismo penal. Tradução: Perfecto Andrés Ibáñez *et al.* Madrid: Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho Y razón**: teoría del garantismo penal. Tradução: Perfecto Andrés Ibáñez *et al.* 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos e garantías**: a ley del más débil. Tradução: Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madri: Madrid: Trotta, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Epistemología Jurídica y Garantismo**. México: Fontamara, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Garantismo**: uma discussão sobre direito e democracia. Brasil: Livraria e Editora Lumen Juris LTDA, 2012.

FERRAJOLI, Luigi *et al.* **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. O Estado de Direito entre o passado e o futuro. *In*: COSTA, Pietro e ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito**: história, teoria, crítica. Pietro Costa e Danilo Zolo (org.). Tradução: Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. Sobre los derechos fundamentales. *In*: M. Carbonell. (Org.) **Teoría del neoconstitucionalismo**. Madrid: Trotta, 2007.

FERRAJOLI, Luigi; STREK, Lenio; TRINDADE, André Karam (orgs). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERREIRA, Ricardo Luiz Marçal. Mercado de precatório é péssimo para vendedor. Publicado em: 11 jun. 2011. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jun-14/mercado-precatorio-bom-comprador-pessimo-vendedor>. Acesso em 25 ago. 2020.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 71, p. 11-39, 2007.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000200002>

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Crise dos precatórios: 25 anos de grave violação a direitos humanos e teste de estresse para as instituições do estado republicano e democrático de direito. **Revista de Informação Legislativa**, v. 200, p. 271-295, 2013.

GIORA JUNIOR, Romeu. Os precatórios. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 15, n. 76, 2007.

GRECO FILHO, **Direito Processual Civil Brasileiro**, volume 3. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 95.

GUTTLER, Caio Nór. **Dívida pública brasileira: uma análise sob a ótica dos juros**. 2004. 113 f. Monografia (Especialização) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

HORTA, Guilherme Tinôco de Lima. **Administração da dívida pública: um estudo para o caso brasileiro**. 2011. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2011.

INGLATERRA. Magna Charta (1215). **Magna Charta Libertatum**. Inglaterra, 1215. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos/1919/magna-charta-1215-magna-charta-libertatum.html>. Acesso em: 29. jan. 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. **Emenda dos precatórios: calote, corrupção e outros defeitos**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, n. 34, 2009. Disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 03. mar. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. Estado Democrático de Direito e responsabilidade civil do Estado: a questão dos precatórios. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 5, n. 19 p. 159-208, 2007. <http://www.justen.com.br/informativo34/artigos/marcal.pdf>. Acesso em: 03. mar. 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. A formação da doutrina dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 98, p. 411-422, 2003.. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67595>. Acesso em: 29. jan. 2021.

<https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v98i0p411-422>

MACHADO, Costa; FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Constituição Federal Interpretada**. 8 ed. São Paulo: Manole, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINE, George. **A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras**. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989, v.4.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador, 2010. Disponível em: <http://www.paulomascarenhas.com.br/ManualdeDireitoConstitucional.pdf>. Acesso em 06. fev. 2017.

MBAYA, Etienne-Richard. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 17-41, 1997. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 05. out. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000200003>

MELO, Jeferson. Conselho Nacional de Justiça. Agência CNJ de Notícias. **Resolução trata de precatórios expedidos por TJs contra Fazenda Pública Federal**. 2020. Publicado em: 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/resolucao-trata-de-precatorios-expedidos-por-tjs-contrafazenda-publica-federal/>. Acesso em 18. abr. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira, *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAS GERAIS. Resolução N° 417/2003. Institui a Central de Conciliação de Precatórios no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re04172003.pdf>. Acesso em 30. Maio. 2021.

MIRANDA, Pontes. **Tratado de Direito Privado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

MORAES, Adriano Sodré; DIVINO, José Ângelo. Composição Ótima da Dívida Pública Brasileira e a Política Monetária. **Revista Brasileira de Economia**, v. 73, n. 2, p. 213-233, 2019.

<https://doi.org/10.5935/0034-7140.20190010>

MOREIRA, Egon Bockmann, *et al.* **Precatórios: o seu novo regime jurídico: a visão do direito financeiro, integrada ao direito tributário e econômico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NAVARRO, André Santana. Quebra da ordem cronológica de pagamento dos precatórios: o uso dos métodos consensuais como alternativa aos credores e aos gestores públicos. 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28020/disserta%20c3%a7%20a3o%20vers%202010.09.pdf>. Acesso em: 23. Maio. 2021.

NOTÍCIAS STF. Supremo Tribunal Federal de 28 de março de 2012. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=203722>. Acesso em: 18. Abr. 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais trunfos contra a maioria**. Editora Revista os Tribunais, 2006.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Constituição Federal para concursos**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2012.

ONU. Comentário Geral n° 12. **O direito humano à alimentação**. 1999. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10. jul. 2020.

PALMA, Juliana. **A Proposta da Lei da Segurança Jurídica na Gestão e do Controle Públicos e as Pesquisas Acadêmicas**. <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em 21/06/2021).

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Orgs.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

RAMOS CARVALHO, André. **Curso de Direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

ROSA JUNIOR, Luiz Emegydio Franco da. **Títulos de Crédito**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SANTOS, Bruno Maciel. **A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários**. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SARAIVA, Marcos Antonio Maciel. O pagamento por meio de precatórios nos processos dos juizados especiais federais. **Revista Jus Navigandi**, ano 17, n. 3238, 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21750>. Acesso em: 6 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev. atualizada e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SCAFF, Fernando Facury . O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos após a EC 62. **Revista Dialética de Direito Tributário**, v. 175, pp. 88-105, 2010.

SILVA, Américo Luis Martins. **Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SILVA, Anderson Caputo. **Origem e evolução da dívida pública no Brasil até 1963**. 2009. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4720. Acesso em: 25 mar. 2020.

SILVA, Guilherme Barbosa; BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. Acesso à justiça e desigualdade social: reflexos na efetivação dos direitos fundamentais. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça** *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, v. 2, n. 1, 2016, p. 913-933. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2016.v2i1.365>

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

SILVA PINTO, Márcio Andrade. Evolução do direito público da cidadania. **Revista Curso de Direito Universidade Federal de Uberlândia**, v. 34, p. 201-250, 2006.