



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

O regime de precatórios e o (des)interesse (público) no seu pagamento

The regime of judicial payment debt requests and the (public) (dis)interest to pay

Gustavo da Silva Santanna / Ramon Pinto Alves

Resumo: O presente artigo trata do processamento das condenações judiciais do Poder Público, sob uma abordagem de identificação do interesse público envolvido. Tal destaque justifica-se na incerteza e morosidade decorrentes do modo como são regulamentados os pagamentos dos precatórios judiciais. Diante da finalidade do Estado, questiona-se a respeito da existência de interesse público, legítimo, na forma em que se processam as sentenças condenatórias face à Fazenda Pública. A partir de considerações a respeito dos conceitos jurídicos de interpretação, da supremacia do interesse público e do eventual conflito de interesses, pretende-se estabelecer critérios coerentes de identificação do interesse público no plano concreto. Após, avaliando o regramento dos precatórios e suas alterações no transcorrer do tempo, utilizam-se os aspectos interpretativos, desenvolvidos em abstrato, para delimitar hipóteses que permitam concluir a respeito da existência de interesse público no regime dos precatórios.

Palavras-chave: Interesse público; precatórios; Fazenda Pública; conceitos jurídicos; interpretação.

Abstract: This article deals with the processing of court convictions of the Government under an identification approach of public interest involved. Such emphasis is justified in uncertainty and delays resulting from the manner in which payments of judicial requests are regulated. Given the state's purpose, it discusses the existence of legitimate public interest in the form in which process the condemnatory sentences against the State. Based on the considerations about the legal concepts of interpretation, the supremacy of public interest and the possible conflict of interest, it intends to establish consistent criteria for the identification of the public interest in the concrete plan. After evaluating the establishment of the rules of judicial requests and changes along time, interpretative aspects, developed in the abstract, are used to define hypotheses to conclude on the existence of public interest in the regime of judicial requests.

Keywords: Public interest; judicial requests; Exchequer; legal concepts; interpretation.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n1p217-234>

Artigo submetido em: julho de 2015

Aprovado em: dezembro de 2015

O REGIME DE PRECATÓRIOS E O (DES)INTERESSE (PÚBLICO) NO SEU PAGAMENTO

Gustavo da Silva SANTANNA* e Ramon Pinto ALVES *

Sumário: 1. Introdução: o (problemático) sistema de precatórios; 2. O princípio do interesse público como norteador da conduta da Administração Pública; 3. A submissão ao regime de precatórios; 4. Conceituação e histórico constitucional dos precatórios; 5. Os reflexos das decisões proferidas nas ADI's nº 4.357 e 4.425 ao sistema de precatórios; 6. A resposta do Poder Constituinte Derivado à decisão da Suprema Corte; 7. Considerações finais; 8. Referências bibliográficas.

1. Introdução: o (problemático) sistema de precatórios

Desde a Revolução Francesa, o Estado, não mais “encarnado” na figura do Rei, está submetido à Lei. O rompimento da relação do Soberano com a Igreja enfraqueceu a figura divina do mesmo e possibilitou que a burguesia, a partir de espaço adquirido no parlamento, submetesse o Estado às suas normas: à Lei (SANTANNA, 2013, p. 28). Tem-se, juntamente com a separação de Poderes (ou funções), o surgimento do Estado de Direito. Essa submissão, com a evolução do Estado, não ficou restrita à Lei, ampliando-se a outras fontes (como a própria Constituição, súmulas, jurisprudência, etc.) até alcançar todo o ordenamento jurídico (SANTANNA, 2013, p. 94). Nessa quadra, amplia-se o conceito de legalidade (respeito estritamente à lei) para juridicidade (respeito ao Direito). No Estado Democrático de Direito, por sua vez, a Constituição assume um protagonismo jamais visto e é exatamente nesta norma que surge o sistema de precatórios. A Constituição de 1934 foi a primeira a prever o pagamento dos débitos do Estado através do sistema de precatórios. Considerando que toda Constituição deve objetivar o interesse público (o bem estar da coletividade), a falta de cumprimento aos “mandamentos” constitucionais acaba por afrontar não apenas à Constituição, mas a todo o Estado (Democrático) de Direito. Assim, tendo a Constituição delineado um sistema de pagamento para os débitos do Estado, o seu não cumprimento gera verdadeira afronta ao próprio interesse público insculpido na Carta.

O fato é que o processamento atual das condenações judiciais face ao poder público, por meio de precatórios, tem se mostrado fator de insatisfação por aqueles que assumem a posição de credores. A titularidade de um precatório não representa a segurança de pagamento, pois as garantias de prazo para satisfação do crédito têm sido objeto de sucessivas moratórias.

Assim, diante do cenário atual e da polêmica gerada pelo regime de precatórios, pretende-se analisar seu regramento em busca da identificação do interesse público que o fundamenta, tendo em vista os efeitos práticos decorrentes de sua aplicação. Para tanto, utilizar-se-á de recursos teóricos do Direito Público que permitirão constituir hipóteses sobre a existência de interesse público no procedimento, e de que modo ele se apresenta.

* Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Procurador do Município de Alvorada/RS, exercendo atualmente a função de Procurador-Geral do Município. Professor das Faculdades Integradas São Judas Tadeu/RS. Professor convidado dos cursos de pós-graduação em Direito Civil e Processo Civil da FADERGS e Direito do Estado da UFRGS.

* Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis - UNIRITTER. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Técnico-Administrativo da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Como organização metodológica da pesquisa, o primeiro ponto destina-se à análise do princípio do interesse público, sua relação com o Direito Administrativo, e sua finalidade com o ordenamento de um Estado Democrático de Direito. Ainda, analisam-se, em abstrato, as prerrogativas que o princípio da supremacia do interesse público pretende desempenhar na atuação do Poder Público.

No segundo momento, introduz-se o estudo sobre o regime de precatórios, resgatando suas origens e modificações no decorrer das Emendas Constitucionais. Aqui, ressaltam-se as características geradoras de inefetividade do procedimento, no que tange à satisfação dos direitos individuais.

Por último, serão estabelecidas relações entre o plano teórico-valorativo e o efetivo procedimento disposto na norma reguladora dos precatórios. Assim, viabilizar-se-ão projeções argumentativas coerentes, dirigidas à identificação de existência de interesse público, tanto na norma que regula o pagamento das condenações da Fazenda Pública, como na decisão de modulação de efeitos do regime especial.

2. O princípio do interesse público como norteador da conduta da Administração Pública

Considerando a amplitude do objeto pretendido para a análise do presente, faz-se necessário dispor sobre certas características basilares do ordenamento jurídico brasileiro, como forma de estabelecer, mais a frente, conclusões a respeito do sistema de precatórios. Para tanto, introduzem-se algumas relações teórico-conceituais sobre as relações existentes entre Direito, Estado e interesse público.

A relação entre Estado e Direito, apesar de bastante lógica, apresenta grande relevância, tendo em vista os valores e as consequências que dela resultam. Se o Direito é o “conjunto de regras de conduta coativamente impostas pelo Estado” (MEIRELLES, 2014, p. 37) e a Constituição da República Federativa do Brasil destaca que todo o poder emana do povo, conclui-se que o direito brasileiro tem sua criação eminentemente democrática, ainda que na forma representada. Neste sentido, Ruy Cirne Lima refere que a atuação do Estado se funda na ordem jurídica, de modo que, em contraponto ao arbítrio, o Estado é consequência do Direito, ao qual se subordina (LIMA, 2007, p. 32). Caracteriza-se, assim, um Estado que tanto implementa o Direito, como a ele se submete, traduzindo uma relação de legitimação do exercício do poder correspondente a conceituação de democracia, posto que esta é “o governo das leis por excelência” (BOBBIO, 2006, p. 185).

Como o Estado também se submete ao Direito, sua atuação é delimitada por normas de Direito Público, especificamente, de Direito Administrativo. O Direito Administrativo, em um Estado de Direito, tem enaltecida sua relação com o princípio da legalidade, na pretensão de demarcar a atuação da Administração Pública ao que prevê a lei. Este avanço reconhece a delimitação abstrata que serve tanto de respeito a diversos interesses individuais, como elimina a concepção de que exista vontade, na administração, não decorrente da lei (DI PIETRO, 2014, p. 64-65).

Porém, o Direito Administrativo apenas demarca como o Estado pode agir para atingir o interesse público, não identificando os “fins do Estado” que se farão presentes (MEIRELLES, 2014, p. 40). A finalística, tendo em vista a hierarquização do Direito em sentido amplo, deve resultar dos valores máximos da Lei Maior (MELLO, 2014, p. 68). Compete a ela orientar a mediação simbólica que resulte no estabelecimento de critérios de controle e conformação da Administração Pública, garantindo uma legitimação substancial (OHLWEILER, 2000, p. 156).

Cabe mencionar que a função política (ou de governo) também contribui ao estabelecimento dos fins do Estado. Corroborando esta observação, Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 37) identifica que

certos atos não se alocam em nenhuma das três clássicas funções de Estado. Assim, ao distinguir função política de função administrativa, dispõe que atos de superior gestão da vida estatal ou de enfrentamento de contingências extremas implicam decisões eminentemente políticas. Por outro lado, Hely Lopes Meirelles (2014, p. 46) nega a existência de ato político como entidade autônoma, mas sim de “ato administrativo, ato legislativo ou ato judiciário informado de fundamento político”. Todavia, ambas as conclusões permitem o reconhecimento do papel da política no plano finalístico do Estado.

No entanto, o respeito pelo Estado à legalidade pressupõe a necessidade de previsão normativa para que possa agir, o que dificulta sobremaneira a efetividade do Direito, em virtude da dinamicidade das necessidades sociais. Portanto, a efetividade das normas dependerá da atuação legislativa e/ou da interpretação de seus aplicadores, visando a acompanhar as necessidades e as situações que surgirem (COELHO, 2011, p. 61). Por tal dinamicidade são enaltecidos os princípios, cuja compreensão se relaciona com os valores que o ordenamento pretende resgatar (COELHO, 2011, p. 130). Normas principiológicas tornam o Direito mais operante, já que, reitera-se, a regulação por meio de regras é aproximativa. Caso contrário, seria possível reconhecer a regulação perfeita, pela via legislativa, das ocorrências práticas em que existe um interesse público a ser defendido. Em verdade, a identificação do interesse público depende da cumulação das atividades do legislador, que delinea os fins por meio da produção da norma abstrata, com a do administrador, que materializa os fins desejados pelo Estado (MEIRELLES, 2014, p. 40). O Direito Público também é envolto de princípios, sendo o interesse público o principal por ser dirigente da finalidade do Estado.

Pela relevância que assume o princípio do interesse público no ordenamento, bem como na necessidade de coatividade do Estado para a implementação do Direito, que se confere supremacia ao interesse público. No entanto, esta manifestação não ocorre de modo literal: o princípio da supremacia do interesse público é um princípio reconhecido (CARVALHO FILHO, 2014, p. 33). Sua observação no texto legal é extraída de diversos exemplos normativos, em que a Administração Pública recebe determinada prerrogativa que a coloca em situação de superioridade face aos administrados.

A posição hierarquizada decorrente do referido princípio somente sugere a identificação de valores sociais constitucionalmente reconhecidos, que delimitarão o administrador por meio da lei. Não se promove uma absoluta insurgência de interesses públicos sobre privados. A hierarquização abstrata não deve significar intangibilidades ao juízo de proporcionalidade, sequer absoluta insurgência diante de direitos eminentemente privados.

Supremacia também não deve significar arbítrio. A posição hierarquizada deve conduzir apenas o interesse público (GABARDO; HACHEM, 2010, p. 28). Esta composição, nas palavras de Renato Alessi, é inerente ao Estado Moderno, em que o poder de império do Estado prevalece por ser um poder jurídico e não meramente de fato. Seu fundamento é o direito objetivo, o qual regula seu exercício e seus limites. Nesta senda, até mesmo os interesses públicos secundários, que na classificação do autor corresponderiam a Administração como “aparato organizacional”, não poderiam ser incompatíveis com os primários (ALESSI, 1966, p. 197-201). Logo, o interesse fazendário (arrecadatário) do Estado, interesse público secundário responsável pela viabilização financeira de atendimento dos interesses do povo (MADEIRA, 2010, p. 41), também depende de tal compatibilização.

Esse viés de supremacia imbuído ao princípio do interesse público é alvo de críticas da doutrina. Neste sentido sugerem, em síntese, que, com o advento da democratização da Constituição, restaria inconcebível a existência de uma supremacia a ser exercida pelo Poder Público. Aliás, tal não se compatibilizaria com o princípio da proporcionalidade, importante instrumento de avaliação de

restrições, no plano constitucional, dos direitos fundamentais (SARMENTO, 2005, p. 99). Ainda, na justificativa de que o bem comum compõe-se do bem de cada um com o de todos, o princípio de supremacia não seria um princípio, e sim uma regra de preferência. Portanto, considerando que a supremacia do interesse público não poderia se manifestar de forma gradual (tendo-se a prevalência como única possibilidade, sendo as outras apenas exceções), restaria incompatível com o postulado normativo da proporcionalidade, não se classificando como uma norma-princípio (ÁVILA, 2001, pp. 3, 4, 9, 10 e 14).

Mas os doutrinadores que defendem a existência da hierarquia não fazem associações no sentido de que o princípio da supremacia do interesse público deva sempre prevalecer. Na verdade, os teóricos que defendem sua existência apenas caracterizam a noção de prevalência no plano abstrato, em razão do valor que remonta, mas não extraem desta premissa a condição suficiente para que o interesse público sempre prevaleça. Logo, há um ponto comum entre ambos os lados da discussão, no sentido que bem se resume: “Não há um interesse público abstratamente considerado que deva prevalecer sobre os interesses particulares eventualmente envolvidos” (ARAGÃO, 2005, p. 4).

Da mesma forma restam inconsistentes as associações propostas ao exercício de uma supremacia do interesse público como meio de resgate das “razões de Estado”, representando verdadeiro óbice ao exercício de direitos fundamentais (ARAGÃO, 2005, p. 27). É forçoso distinguir a proteção dos princípios de direito do uso ilegítimo do poder, pois a existência de uma supremacia do interesse público que impossibilite o exercício de direitos privados somente é aludida em constituições de regimes autoritários, não nos democráticos (JUSTEN FILHO, 2010, p. 1.276).

O poder atribuído no reconhecimento da supremacia do interesse público é requisito para a garantia de todos os direitos, mesmo os individuais. Se retirado do Estado, o que garantirá a efetividade do Direito, cuja atribuição estatal está atrelada à coerção? Como fica a exigibilidade do interesse público (o que inclui direitos privados) em uma relação de igualdade entre indivíduos? Sem as prerrogativas advindas da supremacia, a Administração Pública restaria em equilíbrio de forças com o particular, e o fim do Estado em garantir a implementação do Direito objetivo se perderia com as demais funções justificadoras da existência do Estado e do Direito Administrativo.

A noção de proporcionalidade deve seguir o mesmo prospecto utilizado no campo do Direito Constitucional: a efetividade dos fins públicos sempre deve considerar os meios que causem menor prejuízo aos direitos individuais contrapostos (LIMA, 2007, p. 53). Aliás, a proporcionalidade deve se fazer presente tanto nos atos administrativos como nas demais manifestações do Estado, sempre graduando sua intensidade à necessidade apresentada, sob pena de se configurarem como ilegítimos. Portanto, o interesse público, “só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesses individuais e coletivos específicos” (BINENBOJM, 2008, p. 308-309).

O princípio do interesse público deve ser observado como princípio geral de Direito, inerente a qualquer sociedade, sendo condição de sua existência. A atribuição de supremacia tem por objetivo propiciar o cumprimento da função administrativa (MELLO, 2014, pp. 99 e 100), cuja desigualdade jurídica e limites advêm da lei (HELY, 2014, p. 110). Outrossim, a hierarquização valorativa do interesse público enquanto princípio responde aos resultados negativos do individualismo exacerbado. Assim, o Direito passa a ser visto como “meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo.” (DI PIETRO, 2014, p. 66). Por fim, ainda que delimitada abstratamente a finalidade do princípio da supremacia do interesse público, sua conceituação não é exata, do que resulta sua percepção como conceito jurídico

indeterminado. Entretanto, o interesse público é determinável e sua manifestação será identificada quando da análise concreta de interesses existentes (CARVALHO FILHO, 2014, p. 34).

Enfim, destacam-se o papel do Estado para com o Direito, bem como a função do princípio do interesse público em canalizar, através dos limites do Direito Administrativo, os valores constitucionais. O regime atual dos precatórios, inclusive, está disposto na Lei Maior, percebendo a força normativa que dela resulta. Mas será suficiente que o conteúdo de determinada norma tenha status constitucional para que esteja revestida de interesse público?

3. A submissão ao regime de precatórios

A relação de submissão do Estado ao Direito também compreende o viés de responsabilização. Neste sentido, é exigível a prestação reparatória por parte do Poder Público, ainda que decorrente de atos lícitos, aplicando-se o disposto nos artigos 5º, incisos V e X e 37, § 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Entretanto, considerada a finalidade do Estado, as medidas de satisfação de dívidas pecuniárias adotam um processamento diferenciado. Neste sentido, observa-se no artigo 100 do texto constitucional a previsão dos precatórios e requisições de pequeno valor. Preceitua a norma que as Fazendas Públicas não serão atingidas pelo processamento executório judicial aplicado aos devedores comuns: enquanto os particulares condenados ao pagamento de quantia certa têm seus bens afetados à execução, como garantia patrimonial de satisfação do crédito (ASSIS, 2013, p. 696), a Fazenda Pública tem procedimento específico, no qual não se cogita a implementação forçada, em razão da natureza e do regime jurídico a que se submetem os bens públicos. Logo, para balizar o raciocínio sobre o tema, convém tecer algumas considerações sobre a amplitude das expressões “Fazenda Pública” e “bens públicos”.

O Código Civil, em seu artigo 99, dispõe sobre a classificação dos bens públicos em razão do seu titular. Como de domínio público os bens seriam os pertencentes “às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais” (MEIRELLES, 2014, p. 598). Sobre tal correlação, apesar do dissenso doutrinário a respeito da impenhorabilidade dos bens dominicais, inclina-se ao entendimento de que a impenhorabilidade abrange os bens públicos independentemente de sua classificação e afetação. Do contrário, como defendido por Hely Lopes Meirelles (2014, p. 599), a desafetação dos bens das empresas públicas, das sociedades de economia e das autarquias, ainda que voltados à finalidade pública, permite que sejam penhorados.

Sob a mesma lógica, propõe-se a ampliação do sentido de Fazenda Pública, sob pena de restringir-se a preocupações de defesa do erário (SANTANNA, 2013, p. 132). Destaca-se a abordagem de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 107 e 134) que, com base no princípio da continuidade dos serviços públicos, defende a impenhorabilidade dos bens que estejam voltados à prestação de serviços públicos, ainda que componham o patrimônio de entidades privadas. A existência de uma coerente finalidade voltada ao interesse público, diante da norma aludida no artigo 100 da Constituição da República Federativa do Brasil, pode ser definida como uma garantia de bens para a prestação de serviços públicos e satisfação das necessidades coletivas. Caso contrário, dada a possibilidade de penhora, por mais essenciais que fossem à continuidade do serviço público, os bens públicos não estariam efetivamente resguardados e, conseqüentemente, também não o estaria o próprio serviço público.

Mas a distinção no modo de adimplemento das obrigações da Fazenda Pública, não pode significar o descumprimento das condenações. Pelo contrário, o procedimento específico também deve perfilhar o interesse público existente no cumprimento, por parte do Estado, das decisões judiciais. Assim como a

promoção do interesse público pode ocorrer por meio da preservação do interesse individual (BINENBOJM, 2008, p. 308), há também situações em que aquele decorrerá do condicionamento deste, o que é observado, enfaticamente, no processamento dos precatórios.

O interesse público objetivado na previsão do artigo 100 da Carta Magna deve ser interpretado de modo a reconhecer condições econômicas que também atingem o Estado, porém, com a devida cautela no sentido de que a “economia condiciona o direito, mas o direito condiciona a economia” (GRAU, 2002, p. 59). A importância econômica do orçamento igualmente deve ser resgatada no termo interesse público, pois exige racionalidade do administrador, quando da compatibilização das necessidades coletivas com as receitas. Estas orientações funcionam como “instrumento de otimização de recursos financeiros” (HARADA, 2004, p. 83).

Portanto, sob uma perspectiva abstrata de finalidade, é possível identificar a compatibilidade do princípio do interesse público com o procedimento de execução contra a Fazenda Pública. No entanto, a observação conclusiva sobre a efetividade finalística deste procedimento, consoante o interesse público, exige a observação prática do processamento dos precatórios, com a qual se inicia a análise deste e das modificações decorrentes de Emendas à Constituição.

4. Conceituação e histórico constitucional dos precatórios

Conforme Uadi Lammêgo Bulos (2003, p. 100), pode-se conceituar precatório como “o instrumento que consubstancia uma requisição judicial”. Trata-se de uma carta expedida pelos juízes da execução de sentença ao presidente do tribunal, em virtude de a Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de quantia certa. Apontado pela doutrina como criação nacional, a qual foi inicialmente observada na Constituição de 1934, a noção de precatório não é observada no estrangeiro (HOLLIDAY, 2008, p. 9).

O processamento dos precatórios, elencado como atividade administrativa exercida pelo presidente do tribunal, consiste em uma requisição do magistrado de montante correspondente ao valor condenatório contra a Fazenda Pública. Esta requisição, destinada ao Executivo, pretende sua inclusão na Lei Orçamentária Anual. Com o trânsito em julgado da sentença condenatória, o processo judicial retorna para a primeira instância, em que ocorre a liquidação do julgado. Identificado o montante devido, o juiz oficia ao Presidente do Tribunal requerendo o pagamento. Trata-se de obrigação de os entes públicos efetuarem a inclusão no orçamento dos recursos para pagamento dos débitos decorrentes de condenações judiciais.

Sob um enfoque intencional, o sistema dos precatórios, que surgiu inicialmente apenas em âmbito federal, pretendia moralidade, pois estabelecera a ordem cronológica de pagamento de débitos judiciais que a Fazenda Pública Federal possuía (HOLLIDAY, 2008, p. 10). Destaca-se também a noção de impessoalidade de seu processamento, efetivando isonomia em relação aos seus credores. Tal modelo, inclusive, ao alocar verbas orçamentárias específicas em responsabilidade dos presidentes dos tribunais, espera assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, evitando que a autoridade administrativa frustrasse o recebimento do crédito pelo particular (MACHADO, 2006, p. 84 e 96).

Com o transcorrer dos anos, diversas alterações foram introduzidas no procedimento. Dentre elas estão as preferências de pagamento de verbas de natureza alimentícia e as que sejam devidas a pessoas com mais de 60 anos ou portadoras de deficiência, bem como a possibilidade de compensação ou cessão de crédito. No entanto, nem todas as modificações no texto constitucional são benéficas ao credor e tão claramente compassadas aos limites do interesse público.

A redação original da Constituinte de 1988 previu, no artigo 33 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que os precatórios então pendentes seriam quitados em prestações anuais, iguais e sucessivas no prazo máximo de 8 anos. Este preceito, identificado como a primeira moratória, apontou como fonte de custeio a emissão de títulos da dívida pública (HARADA, 2004, p. 35). A moratória pretendia oferecer ao Poder Público um prazo razoável para pagamentos dos débitos até então acumulados (GIORA JUNIOR, 2007, p. 229-230), mas por sua inefetividade, foi implantada, no ano 2000, nova moratória através da Emenda Constitucional nº 30. Ao acrescentar o artigo 78 no ADCT, restou estabelecido o prazo de 10 anos para pagamento dos precatórios, não incluindo apenas as requisições de pequeno valor e as parcelas de natureza alimentar.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 62/2009 inseriu o artigo 97 no ADCT, o qual estabeleceu duas formas para o pagamento dos precatórios pendentes. Os devedores optariam por um regime especial de 15 anos ou o pagamento vinculado a um percentual de sua receita corrente líquida. Inclusive, o texto introduziu a figura do pagamento por meio de leilão, por ordem crescente de valores, além de permitir a criação de câmaras de conciliação. Apesar de ter sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF) o referido artigo do ADCT, resta válido detalhar suas previsões, visto que diversos efeitos estão mantidos sob regime de modulação de efeitos da decisão.

O artigo 97 do ADCT conferiu ao Poder Público a prerrogativa de efetuar o pagamento de créditos reconhecidos sem prazo estabelecido. O que exige a norma é apenas o respeito ao percentual mínimo indicado que, cabe destacar, é ínfimo em decorrência do crescimento do déficit público. Esta condição já é suficiente para demonstrar o descuido em relação ao princípio do equilíbrio orçamentário (HARADA, 2004, p. 47).

Não se mostra desmedida a comum associação da Emenda Constitucional nº 62/2009 como sendo a “Emenda do Calote”. Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 1.064), por exemplo, identifica o desprezo dos parlamentares quanto ao direito dos particulares de receber o que lhes é devido. A expectativa deveria ser o justo contraponto, porque o Estado, vinculado ao princípio da moralidade, deveria sempre projetar-se a consecução de justiça social, quiçá, reconhecendo no plano administrativo sua responsabilidade e efetuando a reparação devida (DI PIETRO, 2014, p. 737).

Sob um viés geral, há posicionamento no sentido de que as medidas estabelecidas pelo constituinte pretendem viabilizar o pagamento de valores devidos, tendo em vista o elevado montante acumulado (CUNHA, 2010, p. 32), assim como se argumenta que o problema não é financeiro, e sim de vontade política. Corroborando esta última opinião conclui Kiyoshi Harada (2008, p. 30), ao afirmar que os governantes não cumprem as sentenças condenatórias em razão da atividade legislativa, que atenua ou faz desaparecer tais responsabilidades.

De fato, cabe reconhecer que a dívida de precatórios é vultosa,¹ e que o artigo 97 do ADCT estabelecera sanções em caso de seu descumprimento. Porém, o regime não é eficaz na satisfação dos créditos, sequer

¹ O Conselho Nacional de Justiça desenvolveu, durante o período de março de 2011 a agosto de 2012, atividades junto a alguns Tribunais de Justiça, tendo por objetivo uniformizar os procedimentos de gestão dos precatórios no Poder Judiciário. Dentre as apurações realizadas, restou identificado que o valor histórico devido a título de precatórios (incluindo os Estados, Municípios e a Administração Indireta), até julho de 2012 na Justiça Estadual corresponderia a um total nacional de R\$ 87.570.492.923,93. A contabilização do montante considera, em relação ao Tribunal de Justiça da Bahia, as informações de 2011 (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Precatórios – Reestruturação da gestão nos tribunais*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/realtorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf>)

garante a contenção da dívida, pois os índices das alíquotas mínimas podem ser ínfimos quando aplicados. Sem mencionar que a garantia do crédito está esvaziada de efetividade, pois o regime especial proposto “vigora enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados”.

A título de exemplo sobre a inefetividade do regime especial, segue uma breve análise do ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, ter-se-á por base o Relatório Anual da Dívida Pública Estadual correspondente ao exercício de 2013, relatório oficial disponibilizado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Consta no citado relatório que a receita corrente líquida do Estado do Rio Grande do Sul, em 2013, corresponderia a R\$ 26.388 bilhões, ao passo que o montante da dívida de precatórios totalizava R\$ 7.139 bilhões. Assim, considerando que o valor devido não ultrapassa 35% da receita corrente líquida do Estado, este deve respeitar a alíquota mínima de 1,5% em depósitos para pagamento de precatórios, conforme previsto no artigo 97, § 2º, I, “a” do ADCT. Portanto, o Estado do Rio Grande do Sul deveria dispor no mínimo de R\$ 395,82 milhões no exercício correspondente. Como se não bastasse a discrepância entre o total devido e o mínimo exigido pela norma constitucional, deve-se observar que a dívida não está estanque no tempo. Consta ainda no relatório que o montante devido no exercício de 2012 representava R\$ 6.799 bilhões. Assim, o crescimento da dívida de 2012 para 2013 representa R\$ 340 milhões, valor muito próximo ao mínimo constitucionalmente exigido para pagamento dos precatórios.

O documento refere que o Estado do Rio Grande do Sul efetuou, no exercício de 2013, o pagamento de R\$ 649.6 milhões em precatórios. Mas deste valor, cabe destacar, apenas R\$ 370.708 milhões foram a título de depósitos, sendo o restante resultado de sequestros judiciais. Isso não modifica a realidade observada, já que o resultado ainda é ínfimo comparado ao total de créditos devidos. Aliás, da exigência irrisória da Lei Maior, os entes que a ultrapassam, a exemplo do Estado do Rio Grande do Sul, utilizam do feito como sendo um resultado positivo ao exercício financeiro. Como seria possível e coerente uma abordagem como essa, principalmente considerando que, no mesmo período, conforme dados do referido relatório, o Estado do Rio Grande do Sul contabilizava uma despesa corrente líquida superior a 55 bilhões.

Diante de tamanha mora do Poder Público, foram ajuizadas diversas solicitações de intervenção federal. Contudo, o Supremo Tribunal Federal demonstrou o entendimento de que a demora do pagamento não é suficiente, sendo necessário intencional arbítrio ou embaraço (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003a). Seria requisito à intervenção, portanto, dolo em não efetuar o pagamento (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2003b). Com isso, perde-se a concepção moralizadora que deveria advir da intervenção federal, sequer mantendo-se como uma potencial ameaça (HARADA, 2008, p. 26).

Adiante com o problema, a popular “Emenda do Calote” não se resume à possibilidade de uma moratória sem prazo, tendo o Constituinte Derivado incluído outras inovações ao procedimento, como os leilões e as câmaras de conciliação. A crítica que se faz a respeito, apesar de bastante singela, carrega todo o peso da moralidade esperada pela administração pública. Como seria concebível colocar a leilão débitos devidos a título de condenação judicial. Se o direito do particular já foi reconhecido, como poderia o Estado intervir no quantum devido após o trânsito em julgado, deliberando os pagamentos conforme o maior “desconto” oferecido. Que se dirá da permissividade que o dispositivo introduziu no sentido de criar câmaras de conciliação. Depreende-se que o Poder Público poderia organizar um aparato para “conciliar” com os particulares. Acompanha-se o entendimento exposto por José dos Santos Carvalho Filho no sentido de que pode haver um acordo judicial entre a Fazenda Pública e o credor (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1.147). Contudo, reconhecer esta possibilidade após a definição judicial sobre o crédito,

apenas com a participação da administração devedora e o particular, demonstra sério comprometimento à soberania das sentenças judiciais.

Certamente que não se apresentam óbices legais no sentido de impedir que o particular disponha de seu crédito, ainda que se trate de condenação judicial transitada em julgado. No entanto, a expectativa em uma relação entre Administração e administrado deve perfazer a concretização do interesse público primário, ao menos, respeitando o reconhecimento do direito e o valor condenatório dele decorrente; já que, mesmo sendo permitida, esta relação não costuma ser processada pela via administrativa (MEDAUAR, 2013, p. 417). Entretanto, considerando a problemática do regime de precatórios, destacada pela morosidade e incerteza, sugere-se que o uso de leilões, o estímulo a renúncias e a conciliação se apresentam como uma forma indireta de disposição do crédito do particular. Corrobora-se esta percepção na conjuntura atual em que os credores de precatórios não preferenciais não são contemplados, pois o valor destinado não é o suficiente sequer ao adimplemento dos preferenciais. Logo, tendo por opções, de um lado, a indefinição do recebimento do crédito integral e, de outro, a disponibilização de 50% dos recursos destinados ao pagamento dos precatórios mediante acordos diretos (renúncia de crédito, conforme aduz a Proposta de Emenda à Constituição nº 74/2015), é temerário defender que o particular assumira uma posição de negociador.

E o passar dos anos evidencia as diversas incongruências do procedimento adotado, em que a insegurança jurídica gerada pela inefetividade das decisões judiciais e o descrédito sobre o Poder Judiciário são apenas exemplos dos efeitos práticos (DIZ, 2009, p. 133). O Estado do Rio Grande do Sul deve mais de R\$ 8 bilhões a título de precatórios, sendo que o recurso disponibilizado para pagamentos não acompanha o crescimento da dívida. Neste contexto, o valor a ser disponibilizado pelo Governo do Estado, conforme alíquota mínima de receita (ora declarada inconstitucional em conjunto com todo o restante do artigo 97 do ADCT), corresponde a R\$ 500 milhões, sendo que até julho de 2014 teriam sido inscritos cerca de R\$ 1.5 bilhões em precatórios. Metade do valor destinado continua sendo utilizado para o pagamento em ordem crescente do crédito. Assim, reitera-se que não há previsão para pagamento dos precatórios comuns, pois os valores aportados sequer cobrem os preferenciais (SUPTITZ, 2015, p. 20).

Com a declaração de inconstitucionalidade do disposto na Emenda Constitucional 62/2009, as práticas acima referidas não teriam resguardo normativo, já que originadas no regime especial do artigo 97 do ADCT. No entanto, tendo em vista que a deliberação da Suprema Corte concluiu pela modulação dos efeitos, o regime especial dos precatórios, ainda que com ressalvas, segue sendo aplicado.

5. Os reflexos das decisões proferidas nas ADI's nº 4.357 e 4.425 ao sistema de precatórios

Recente deliberação do Supremo Tribunal Federal manteve determinados pontos do regime especial disposto na Emenda Constitucional nº 62/2009. Em sede de julgamento a respeito da modulação de efeitos das declarações de inconstitucionalidade, decorrentes das ações nº 4.357 e 4.425, ficou estabelecido que o regime especial de pagamento de precatórios seria mantido por cinco exercícios financeiros, a contar de janeiro de 2016. Inclusive, as compensações e leilões foram vedados, mas os que até então já realizados foram considerados válidos. Outro ponto da decisão que merece ênfase decorre da manutenção da possibilidade de acordos com o credor, desde que respeitados a ordem de preferência e o limite de redução do crédito atualizado em quarenta por cento.

Nesta senda, a declaração de inconstitucionalidade além de legitimar a manutenção, ainda que sob modulação de efeitos, de um regime descompassado com diversos preceitos constitucionais, reconhece a possibilidade de negociações de créditos decorrentes de sentenças judiciais. Com isso, é possível extrair,

ao menos, a tolerância da Suprema Corte a respeito, resultando na manutenção de um ambiente de especulações do Poder Público.

A abrangência do problema certamente não poderia ser resolvida de maneira simples, mas o estabelecimento de uma modulação de efeitos como exposto, não apenas se assemelha a outra moratória, como corrobora a continuidade de práticas claramente avessas ao que se pode resgatar por interesse público.

A necessidade de manutenção do Estado, face a suas finalidades, permite reconhecer que o pagamento das condenações judiciais ocorra por meio de previsão orçamentária. O orçamento, pois, deve ser compreendido como instrumento que representa o consentimento dos contribuintes (HARADA, 2004, p. 82), além de assegurar a continuidade do Estado e de suas prestações a partir do equilíbrio entre as receitas e as despesas. Desta relação, aduz-se a noção de *reserva do possível*, a qual estabelece que os aspectos prestacionais do Estado condicionam-se à existência de disponibilidade financeira. Contudo, reconhecendo a obrigatoriedade das despesas decorrentes de condenações judiciais, defende-se que o déficit orçamentário, justificador do inadimplemento, só poderia ocorrer se a receita efetiva ficasse abaixo do estimado, algo que na prática não se observa (HARADA, 2008, p. 25).

De todo modo, o problema em virtude dos precatórios não se resume à análise de questões financeiras, posto que, em conformidade com o texto constitucional, compete ao Estado evitar violações jurídicas e, em sua ocorrência, deverá eliminá-las ou compensá-las (MAURER, 2006, p. 726). O sentido de reparação, nas palavras de Sérgio Severo (2009, p. 564-565), representa interesse legítimo do cidadão lesionado, além de demonstrar o estágio de desenvolvimento da noção de Estado de Direito. Esta noção não corresponde à vagueza e à ineficácia que resultam dos procedimentos adotados pela Fazenda Pública. Pelo contrário, existem requisitos mínimos delineados à existência de um Estado de Direito. Alguns deles estão presentes nas sentenças judiciais, cujos efeitos dependem da eficácia nela constante, mas que em decorrência da inefetividade apresentada diante dos precatórios restam seriamente comprometidas. Uma delas é a noção de segurança jurídica, que pode ser associada aos princípios constitucionais de legalidade e igualdade substancial. Representados ambos em direitos fundamentais, sustentam a implementação de uma efetiva segurança jurídica, seja individual ou coletiva. A partir do momento em que a sentença perde a devida obrigatoriedade, a legalidade é enfraquecida e a igualdade torna-se um aspecto formal: não há sustentação efetiva à segurança jurídica (FONSECA, 2014, p. 39).

A efetividade das condenações judiciais, ainda que em desfavor do Poder Público, é decorrência mínima de um Estado de Direito. Não somente demonstra a submissão do Estado à Lei e ao Direito, como estabiliza as relações entre os cidadãos e o Poder Público.

Indubitavelmente, o direito sofre influência da economia. Inclusive, conforme Rachel Sztajn (2005, p. 81), o direito, sendo influenciado por instituições sociais, também deve observar fatores econômicos quando do processo de criação de normas. A identificação de que os recursos são escassos em relação às necessidades humanas é condição que o direito deve considerar (GABARDO, 2009, p. 304), buscando na ciência econômica racionalidade e eficiência alocativa de recursos (SZTAJN, 2005, p. 76). Ocorre que a razoabilidade concebível não pode estar descompassada das finalidades constitucionais, como aquelas que se materializam na efetividade das condenações judiciais. Desta forma, não tem respaldo a preterição indefinida de direitos individuais sob a alegação de uma *reserva do possível*.

Ainda que se reconheça a impossibilidade de implementação de direitos pelas limitações apontadas no plano da economia, tais circunstâncias não podem ser óbices ao reconhecimento de direitos, nem excludentes da responsabilidade do Estado em implementá-los. Conforme Leandro Martins Zanitelli (2008, p. 214), alerta-se ao perigo de que ações envolvendo direitos fundamentais sejam encaradas como um

problema de custo. Além disso, a acepção de Administração Pública não se resume a uma instituição financeira:

(...) a Administração Pública não deve ser vista como uma *instituição financeira* ou somente como uma *gestora financeira*, no sentido de que somente lhe interessa (em termos de remessa necessária) causas que possam impactar mais o seu orçamento. Ora, o Estado Democrático de Direito impõe que a Administração Pública haja em decorrência da (e limitada pela) juridicidade, ou seja, não está(ria), somente, sua ação ligada aos recursos financeiros, muito pelo contrário, cabe-lhe buscar sim a concretização/materialização dos interesses públicos primários constantes na Carta Magna. (SANTANNA, 2013, p. 150, destaques no original).

Ao reconhecermos que o direito deixou de ser um instrumento meramente garantidor de direitos individuais, mas também de implementação de justiça social (DI PIETRO, 2014, p. 66), não cabe a defesa de que “a demanda individual é o pior e mais injusto caminho para implementação de um direito social” (TIMM, 2008, p. 67). Mesmo que as constituições modernas consagrem bens jurídicos que venham a se contrapor (BARROSO, 2007, p. 30), as políticas econômicas que afrontem os ditames da justiça social serão consideradas adversas à ordem constitucional (GRAU, 2014, p. 193).

Em uma acepção prática, o magistrado, ao analisar a existência de um direito do particular em face da Fazenda Pública, não deve ponderar o direito juridicamente reconhecido com a possibilidade econômica do Estado. O papel do juiz volta-se à representação profissional do interesse geral, cabendo a ele avaliar a satisfação de interesses sociais e privados dentro do processo. Ou seja, o Estado deve ser coerente com a legitimidade a ele conferida, decorrente da implementação do interesse público identificado nos preceitos constitucionais. A limitação fática não deve ser obstáculo à defesa dos valores norteadores do agir do Estado.

De todo o exposto, a resposta à análise dos precatórios deve surgir da Carta Magna, visto que identificadora do interesse público. A intenção não é estabelecer considerações por meio de uma interpretação dogmática, visto que poderia delimitar a dimensão constitucional (OHLWEILER, 2000, p. 134). A argumentação apresentada busca uma demonstrabilidade racional, como forma de reconhecimento de um possível critério de verdade (DWORKIN, 2005, p. 204). Critério que, diante do proposto, corresponde à correta verificação do interesse público.

As sucessivas moratórias incluídas pelo Constituinte Derivado Reformador colidem com diversos valores constitucionais. Sendo assim, tendo em vista o bloco de constitucionalidade, infere-se a necessidade de uma crítica sobre as modificações do texto da Constituinte. Nesta senda, bem destaca Juarez Freitas (2010, p. 79) ao dispor sobre a inviabilidade de o legislador introduzir antinomias no ordenamento, mesmo em sede de poder constituinte.

As inovações introduzidas no direito pelos parlamentares, cuja atuação Norberto Bobbio (2006, p. 152) advertira a respeito de comprometimento de interesses de parte de grupos de pressão e de partidos, também deve ser objeto de apreciação. Do contrário, o princípio do interesse público corre o risco de se tornar um instrumento de canalização de interesses que, contendo status de norma constitucional, mostram-se com o todo incompatíveis, comprometendo os princípios da unidade constitucional, de efeito integrador e de concordância prática (SARLET, 2014, p. 221-224).

Como bem refere Rudolf von Jhering (2002, p. 141): “não há dever pelo dever.” Se a justificativa do dever é o bem que pretende prestar, sua conceituação é finalística (JHERING, 2002, p. 141). Por conseguinte,

uma norma ou exigência revestida das prerrogativas de supremacia do interesse público deve pretender ao interesse público.

Diante do cenário atual, conclui-se não haver interesse público que reconheça a abordagem dos parlamentares em condicionar de tal modo a efetividade das condenações da Fazenda Pública, bem como a manutenção, em sede de modulação de efeitos, de instrumentos criados pelo regime especial que denigrem direitos reconhecidos. Tendo em vista a cultura estabelecida de descumprir os precatórios, em que o consenso político se dá na procrastinação e acumulação destes por meio de normas constitucionais e legais, infere-se a necessidade de crítica ao direito posto (HART, 2011, p. 219).

6. A resposta do Poder Constituinte Derivado à decisão da Suprema Corte

Em resposta à modulação de efeitos do regime especial, tramita na Câmara dos Deputados Proposta de Emenda à Constituição nº 74/2015. Este documento, que dispõe de meios para adimplemento da dívida consolidada, como exceções ao limite de endividamento, permissiva de vinculação de receita de impostos, a utilização de financiamentos e o levantamento de percentuais em depósitos tributários (judiciais e administrativos) e não tributários, propõe o Regime Especial Transitório para o pagamento da dívida de precatórios. Em relação a esta medida, cabe destacar que, apesar de permitir o financiamento das parcelas que ultrapassem a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2010 a 2014, ao adimplemento dos precatórios (o qual prevê o depósito mensal de 1/12 avos do valor calculado), dispõe que se houver aplicação da média de suas receitas correntes líquidas correspondentes a média do comprometimento percentual, não poderão ser realizados sequestros de valores. Ou seja, tal medida não garante o adimplemento dentro do termo fixado e, mesmo estabelecendo permissividades (discutíveis, a exemplo dos levantamentos de depósitos), tira do Poder Judiciário a possibilidade de sequestrar valores para adimplemento das condenações.

Ao mesmo tempo, a manutenção provisória do regime especial, em consequência da modulação de efeitos, propulsiona a implantação das Câmaras de Conciliação de Precatórios. Neste sentido, é possível citar o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que pretende ver realizada a interlocução com os credores por meio da Procuradoria Geral do Estado. Diante da estimativa de que o montante devido por este ente exigiria o comprometimento de 5% de sua receita corrente líquida, os esforços de resolução observados voltam-se à promoção de renúncia de crédito (NASCIMENTO, 2015).

Dentro da delimitação proposta e em busca de uma possível sugestão resolutiva, temos que o uso arbitrário do princípio da supremacia do interesse público não deve ser argumento de banalização de “sua essência ou sua força ética e normativa” (GABARDO, 2009, p. 303). A preocupação deve ser dirigida à implementação do Estado democrático, que deve agir de forma legitimada no consenso social de cada interesse público apresentado (NOHARA, 2010, p. 127). E, considerando não identificado o interesse público no rumo permeado pelo processamento dos precatórios, sugere-se que a atenção seja direcionada às alterações pretendidas na Carta Magna, critério legitimador de todos os poderes do Estado.

As possíveis medidas a serem adotadas devem reconhecer o limite dos limites dos direitos fundamentais e preservar a continuidade do próprio Estado, em nome da estabilidade jurídica por este proporcionada. Portanto, cabível a formulação de um novo planejamento em que os recursos possam atender a dívida consolidada, sem comprometer as atividades essenciais de saúde, educação e outras de igual relevância também impostas constitucionalmente (GRAU, 2002, p. 91-95). Do contrário, a medida estabelecida em modulação de efeitos resumir-se-á em efeitos análogos às moratórias já concedidas em sede de Poder Constituinte Derivado.

Resta evidente que o modelo dos precatórios, do modo como foi regulado e aplicado, não restou eficiente, sequer acompanhou o controle do crescimento da dívida. Sendo assim, seria válido o desenvolvimento de novas possibilidades de normatização do processamento das condenações da Fazenda Pública. Sérgio Severo (2009, p. 510, 534, 551), por exemplo, aborda outros mecanismos voltados ao regime de responsabilidade, dentre eles, destaca a figura de fundos de reparação e seguros (inclusive por meio de um federalismo cooperativo, em que as apólices cobririam mais de um ente federado). Em sua análise, associa tais instrumentos como capazes de fortalecer a imagem do poder público face aos administrados, sugerindo que se apresentam como soluções de maior credibilidade e eficiência.

Conjuntamente, também é devido estabelecer maior cogência sobre os prazos e (principalmente) rigor aos seus descumprimentos, a exemplo da aplicação da responsabilidade fiscal e por improbidade administrativa. Reitera-se a perspectiva de uma atuação administrativa ética, demonstrada na aplicação e destinação dos recursos públicos em decorrência de um verdadeiro interesse público.

Em síntese, ao passo em que se indica uma abordagem de concessões recíprocas, em que se busque a máxima preservação do direito individual e do coletivo, sob um juízo de razoabilidade (BARROSO, 2007, p. 18), deve ser resguardado o caráter democrático do orçamento, representando o interesse público ao prever o pagamento dos precatórios com a respectiva fonte de custeio (HARADA, 2008, p. 37).

A recente deliberação do Supremo Tribunal Federal, apesar de estabelecer prazo limite para o pagamento dos precatórios acumulados, não estabelece critérios efetivos para o adimplemento do montante devido. A decisão, ao manter a vinculação de percentuais mínimos da receita, também aduz sobre a manutenção das sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento dos precatórios. Logo, a cogência da declaração de inconstitucionalidade se resume às sanções originárias do próprio texto do regime especial, ao que se questiona a respeito da semelhança material em relação às moratórias conferidas pelo Poder Constituinte. Consequentemente, resta a dúvida quanto aos resultados da medida adotada pelo Supremo Tribunal Federal, cujos resultados serão apresentados com a assunção do termo estipulado. O fato é que o não pagamento dos precatórios no prazo originalmente estipulado confronta diretamente com o princípio do interesse público consubstanciado na decisão emanada pelo Poder Judiciário.

7. Considerações finais

Não se faz desmotivada a inconformidade daqueles que esperam infindáveis anos pelo pagamento dos créditos que possuem frente à Fazenda Pública. Pelo contrário, o teor das normas que tratam desta problemática apenas assenta a falta de credibilidade e confiança instaurada no meio social.

Sob o aspecto jurídico, não há valores que permitam reconhecer legitimidade à forma como as normas regulam o processamento dos precatórios, ainda que inseridas no texto constitucional. O direito pretende o interesse público e deve ser reconhecido em cada ato do Poder Público. Para tal, a estrutura valorativa e hierárquica de nosso ordenamento é clara ao conferir, à Constituição da República Federativa do Brasil, o papel norteador de todo o direito. Consequentemente, cabe ao Poder Público em sentido amplo respeitar seus valores, fundamentos e objetivos, cuja intangibilidade deve servir de freio inclusive às inovações do Poder Legislativo Decorrente Reformador.

É possível constatar a existência de interesse público e de unidade constitucional, em seu texto original, ao estabelecer um prazo de pagamento da dívida fundada. No entanto, as inúmeras modificações inclusas ao processamento dos precatórios não permitem projetar a mesma conclusão: presenciamos uma realidade em que o reconhecimento de direitos pecuniários face à Fazenda Pública encontra-se totalmente

esvaziado de efetividade. Do contrário, deveríamos reconhecer que o ordenamento pretende o interesse público na limitação indefinida de direitos já reconhecidos. Seria necessário, portanto, compatibilizar o interesse público com a insegurança jurídica e tantos outros preceitos constitucionais que são denegridos pelo questionável processamento da dívida advinda das condenações judiciais.

O princípio do interesse público, multifacetado, apresenta-se das mais diversas formas, ora identificado no todo, ora no indivíduo. Porém, a finalidade que pretende não está em si, mas nos valores que o preenchem. Sendo assim, o interesse público, devendo fazer-se presente no amplo agir do Estado, necessariamente deve fundar-se nos valores constitucionais, abarcando sua validação ao ordenamento conforme juízos de proporcionalidade e de legalidade.

A doutrina evidencia que não se trata de um problema de arrecadação, mas de alocação de recursos. Por conseguinte, devem ser avaliadas propostas de estabelecimento de aporte mínimo que garantam o pagamento do montante acumulado, e não como o observado na prática, em que os índices estabelecidos mal acompanham o crescimento da dívida. A Proposta de Emenda à Constituição nº 74/2015 apenas estabelece novos meios para satisfação das dívidas de precatórios, os quais não garantem efetividade, visto que a exigência segue em aportes mínimos da receita corrente líquida (o que pode não ser suficiente ao histórico da dívida). Já a permissividade da constituição de Câmaras de Conciliação de Precatórios, a exemplo da instituída no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul por meio da Lei estadual nº 14751 de 2015, depende do interesse do credor em renunciar até 40% do valor atualizado do precatório que, especificamente no regramento estadual referido, ainda poderá ser submetido a parcelamento.

A problemática abordada é exemplo do que pode ser classificado como ato arbitrário, revestido das prerrogativas concebidas ao interesse público. Por esta razão, defende-se a necessidade de crítica às modificações que não tenham compatibilidade com as normas existentes, principalmente quando conflitantes com o plano valorativo. A proposta de criticidade visa identificar a necessidade de preservação da unidade do direito. Por tais razões, as alterações no regime dos precatórios não devem ser recepcionadas como critérios de verdade, pois não possuem coerência com o plano axiológico norteador já existente na Lei Maior.

Salienta-se: atos do poder público, ainda que emanados da função legislativa, como os demonstrados na aviação do processamento de créditos contra a fazenda pública, não podem ser utilizados como argumentos combatentes da noção de supremacia do interesse público, já que o princípio não pretende contemplar o uso do poder de modo descompassado. Inexiste supremacia do interesse público que respalde atos do Estado contrários às normas. Aliás, a afronta aos direitos fundamentais, representada na forma como o Poder Público tem gerido o adimplemento de precatórios, é exemplo de uso irregular do poder. Logo, sugere-se uma releitura dos argumentos voltados à desconstrução do princípio de supremacia do interesse público (os quais o relacionam à discricionariedade desmesurada, afronta a direitos fundamentais e hierarquização ilimitada de interesses públicos), de modo a alterar o objeto de discussão, afastando preocupações sobre a finalidade principiológica e retomando a análise crítica do uso do poder.

Conceber que o Estado tem uma finalidade com o todo, finalidade pública e não particular, é condição suficiente para conferir razoabilidade a condicionamentos que permitam sua continuidade. Entretanto, a permissividade de um procedimento diverso do comum, quando a condenação envolve o Poder Público, não pode significar a manipulação desenfreada dos direitos titulados por particulares. Descabe ao Estado de Direito, preocupado com a implementação de uma justiça social, colocar-se em situação de intangibilidade frente às normas.

A atual conjuntura exige uma razoabilidade desenvolvida em concessões recíprocas, respeitando tanto o interesse coletivo como o individual. Assim, forçoso o condicionamento do direito do titular de precatório, a um prazo diferenciado, mas ao mesmo tempo, respeitando o limite dos limites dos direitos fundamentais, garantindo a efetividade do direito creditório à manipulação por meio de moratórias.

8. Referências bibliográficas

- ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*. Tomo 1. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1966.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 1-22.
- ASSIS, Araken de. *Manual de execução*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- ÁVILA, Humberto. *Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”*. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_7/DIALOGO-JURIDICO-07-OUTUBRO-2001-HUMBERTO-AVILA.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. Introdução. In: ____ (organizador). *A reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 1-42.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 74/2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1526944>>. Acesso em: 07 jul. 2015.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Precatórios – Reestruturação da gestão nos tribunais. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. Julgamento em 14/03/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5067184>>. Acesso em: 5 fev. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. Decisão de julgamento em 25/03/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4357&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 28 mar. 2015.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação constitucional*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A execução contra a fazenda pública e as alterações impostas pela emenda constitucional nº 62/2009. In: *Revista dialética de direito processual*. n. 85, abril 2010, São Paulo. pp. 18-37.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; PATROCÍNIO, Dariana Augusta de Toledo. Os precatórios judiciais e a intervenção federal. *Revista tributária e de finanças públicas*. São Paulo, ano 17, n. 87, jul./ ago. 2009. p. 132-153.
- DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FONSECA, João Bosco Leopoldinoda. *Direito Econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (Coordenadores). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 13-66.
- GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GIORA JUNIOR, Romeu. Os precatórios. *Revista tributária e de finanças públicas*. São Paulo, ano 15, n. 76, set./out. 2007. p. 226-237.
- GRAU, Eros Roberto. A Emenda Constitucional nº 30/00: pagamento de precatórios judiciais. In: *Revista de direito administrativo*. Fundação Getúlio Vargas. v. 229, jul./set. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 87-98.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- HARADA, Kiyoshi. Pecatório judicial – parecer. *Revista IOB de Direito Administrativo*. São Paulo: IOB, ano III, n. 30, junho 2008. p. 23-39.
- HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- HOLLIDAY, Gustavo Calmon. Precatório – A Perda da Natureza Alimentícia dos Créditos Cedidos. *Revista IOB de Direito Administrativo*. São Paulo, v. 3, n. 30. Jun./2008. p. 7-22.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. - Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MACHADO, Hugo de Brito. Efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade e o pagamento de precatórios. *Revista dialética de direito processual*. São Paulo, n. 41, agosto 2006. p. 77-96.
- MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração pública*. Tomo 1. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006.

- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualização de Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- NASCIMENTO, Fernanda. Audiência debate pagamento de precatórios: criação de uma câmara de conciliação de passivos, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado, causa controvérsia. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 30 jun. 2015. Seção política. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=200921>>. Acesso em: 05 jul. 2015.
- NOHARA, Irene Patrícia. Reflexões críticas acerca da tentativa de desconstrução do sentido da supremacia do interesse público no direito administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (Coordenadores). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 120-154.
- OHLWEILER, Leonel. *Direito administrativo em perspectiva: os termos indeterminados à luz da hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- RIO GRANDE DO SUL. *Lei estadual nº 14.751, de 15 de outubro de 2015*. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=62406&hTexto=&Hid_IDNorma=62406>. Acesso em: 14 nov. 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. *Relatório anual da dívida pública estadual 2013*. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em 6 fev. 2015.
- SANTANNA, Gustavo da Silva. *Administração pública em juízo*. vol. 1, Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Linhas mestras da interpretação constitucional. In: ____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. pp. 217-234.
- SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: ____ (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. pp. 23-116.
- SEVERO, Sérgio. *Tratado de responsabilidade pública*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SUPTITZ, Bruna. Passivo com precatórios é superior a R\$ 8 bi: Governo do Estado deve pagar apenas um terço do valor previsto para este ano, que totaliza R\$ 500 milhões. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 16 e 17 fev. 2015. Seção política, p. 20.
- SZTAJN, Rachel. Law and Economics. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJIN, Rachel (organizadores). *Direito e Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. – 2ª Reimpressão. p. 74-83.
- TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de promover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; ____ (organizadores). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 55-68.
- VON IHERING, Rudolf. *A finalidade do direito*. Campinas: Bookseller, 2002.
- ZANITELLI, Leandro Martins. Custos ou competências? Uma ressalva à doutrina da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (organizadores). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 209-215.