

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA
Parecer n.º 01/2004/DFA - Daniele Farias Dantas de Andrade

Em 13 de outubro de 2004.

Processo Administrativo: E-04/05666/2004

Precatório. Ordem cronológica. Preferência aos maiores de 65 anos de idade. Princípio da simetria. Princípio da impessoalidade. Princípio da moralidade. créditos de natureza alimentar. Poder constituinte originário. art. 100, cr. emenda da constituição estadual (art. 153, § 3º). Poder constituinte derivado. Princípio da supremacia da constituição. Estatuto do Idoso. Eventual iniciativa do Presidente do Tribunal

Exmo. Sr. Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro,

Trata-se de processo administrativo que teve origem em requerimento formulado pela Secretaria de Estado de Finanças questionando a possibilidade de ser concedido direito de preferência na ordem de pagamento de precatórios em razão da idade do Reclamante, que seria, em tese, beneficiado pelo parágrafo 3º do artigo 153 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Esclarece-se, inicialmente, que o crédito sob o qual foi formulada a questão apresentada decorre de reclamação trabalhista (RT 1803/91 em curso na 14ª Vara do Trabalho) proposta por ELOY TEIXEIRA AZEVEDO, nascido em 28.04.1926, em face da UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UERJ. Da ação proposta originou-se o Precatório 004/03 no valor de R\$ 491.058,85 (quatrocentos e noventa e um mil e cinquenta e oito reais e oitenta e cinco centavos).

O Reclamante, após a expedição do Precatório, apresentou petição na qual argumentou que haveria direito de preferência ao pagamento de seu crédito em razão de sua idade, com base na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e no Estatuto do Idoso.

Em decorrência, o d. Juízo encaminhou o ofício n.º 731/04 à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) indagando a respeito da observância da preferência no pagamento dos precatórios em razão da idade do Reclamante. Em resposta, a UERJ esclareceu que o pagamento é realizado pela Secretaria de Estado de Fazenda, a qual deveria ser indagada sobre o direito de preferência previsto no art. 153, §3º da Constituição Estadual.

Assim, o d. Juízo encaminhou o ofício n.º 1090/04 à Secretaria de Estado de Finanças determinando a observância do direito de preferência a que faria jus o Reclamante, em razão de sua idade.

Após, a Secretaria de Estado de Finanças apresentou a questão

a esta Procuradoria Geral do Estado solicitando orientação para o cumprimento do ofício judicial, vez existir aparente confronto com o artigo 100 da Constituição da República.

É o relatório. Passo a opinar.

Inicialmente, deve-se ter em mente a redação do parágrafo 3º do artigo 153 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 21, de 29 de maio de 2001:

“Art. 153 – À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judicial, serão feitos exclusivamente em 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.

(...)

§ 3º - Os maiores de 65 anos de idade terão preferência no recebimento de precatórios referentes a créditos de natureza alimentícia.”

Conforme percebe-se através de uma simples leitura, o *caput* do art. 153 reproduz o teor do art. 100 da CRFB, o qual estipula:

“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 em 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.

Assim, em nome do princípio da simetria, a regra da ordem cronológica para os pagamentos devidos pela Fazenda Pública é observado pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, como forma essencial de preservação dos princípios da impessoalidade e da moralidade no pagamento dos débitos públicos, insculpidos no *caput* do art. 37 da CRFB e art. 77 da Constituição do Estado.

Insta mencionar que o texto constitucional excepcionou a regra em apenas uma hipótese, qual seja, o pagamento dos créditos de natureza alimentícia, como também previu a Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, deve-se ressaltar que mesmo os créditos de natureza alimentícia devem observar a uma ordem cronológica própria, pois, a exemplo do que

ocorre com os precatórios incluídos na regra, decorre de imperativo constitucional que submete os atos da Administração Pública aos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput CF), sendo o critério cronológico o único hábil a preservar tais exigências constitucionais.

Ressalte-se que tal argumento encontra-se em conformidade com o artigo 86, § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual afirma que mesmo os pagamentos dos débitos de natureza alimentícia, que expressamente foram excluídos do regime do precatório no caput do artigo 100 da CF, estão submetidos à ordem cronológica de apresentação.

Impende, ainda, deixar assentada a relevância da questão ora em análise por envolver débito público e pela necessidade de assegurar-se o cumprimento das decisões judiciais pela Fazenda Pública de modo uniforme e impessoal, tornando-se indispensável para tanto que os pagamentos sejam feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, sendo nos referentes aos créditos alimentares ou aos elencados na regra geral.

O entendimento ora defendido guarda consonância, inclusive, com o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal:

“LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA, PRECATÓRIO, CRÉDITO DE NATUREZA ALIMENTÍCIA, ORDEM CRONOLÓGICA PRÓPRIA.”
(INDEXAÇÃO. RE 214761/PR – Paraná. Recurso Extraordinário. Relator Ministro Néri da Silveira. J. em 17/11/1997. Segunda Turma. Publicação DJ DATA-20.03.1998, pp 21) – Grifo nosso.

Destarte, não há que se admitir que haja previsão em qualquer texto normativo diferente do que o previsto na Constituição da República, em observância ao princípio da supremacia da Constituição, o qual significa, nas palavras do professor Luís Roberto Barroso que *“nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental”*¹.

A Constituição do Estado, como expressão do Poder Constituinte derivado decorrente, *“conhece limitações constitucionais expressas e implícitas e é passível de controle de constitucionalidade”*². Como é notoriamente sabido, o poder constituinte dos Estados Federados é limitado pelo Poder Constituinte originário, este o único tido como inicial, ilimitado, autônomo e incondicionado.

Portanto, a Constituição do Estado não pode estabelecer regras que contrariem os princípios aos quais se fundam a Constituição da República, em atenção à supremacia desta última, vez constituir o vértice do

¹ BARROSO, Luís Roberto: *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 4ª ed. rev. e atual.. – São Paulo: Saraiva, 2001, p. 158.

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 54.

ordenamento jurídico do país.

Tal raciocínio decorre da solução de antinomias pelo critério hierárquico como forma de preservar a unidade do ordenamento jurídico, como bem sintetiza o grande jurista Norberto Bobbio:

*“...as normas de um ordenamento não estão todas no mesmo plano. Há normas superiores e normas inferiores. As inferiores dependem das superiores. Subindo das normas inferiores àquelas que se encontram mais acima, chega-se a uma norma suprema, que não depende de nenhuma outra norma superior, e sobre a qual repousa a unidade do ordenamento. Essa norma suprema é a norma fundamental. Cada ordenamento tem uma norma fundamental. É essa norma fundamental que dá unidade a todas as outras normas, isto é, faz das normas espalhadas e de várias providências um conjunto unitário que pode ser chamado de ‘ordenamento’.”*³

Conclui-se, assim, que o Ordenamento Jurídico é um sistema e como tal deve ter preservada a sua unidade e a observância do Princípio da Supremacia da Constituição é uma das formas precípuas de manter a coerência do ordenamento.

Conseqüentemente, não pode se admitir que texto de Constituição do Estado do Rio de Janeiro traga previsão diversa da Constituição da República, expressão do Poder Originário, notadamente no tocante à matéria de ordem de pagamento de precatórios, que, consoante argumentação exaustivamente defendida, traduzem a aplicação concreta dos princípios da impessoalidade e da moralidade, princípios basilares da Administração Pública.

Por muito mais razão, tem-se também por inconstitucional interpretação do Estatuto do Idoso que tenha por escopo alterar a ordem cronológica dos precatórios, já que norma infraconstitucional não poderia excepcionar o texto constitucional. Porém, vale esclarecer que o benefício concedido no Estatuto do Idoso aplica-se somente ao que seria o processamento dos atos judiciais, o que não implica, em hipótese alguma, em alterar a ordem de pagamento de precatórios, até porque tal matéria não poderia estar prevista em lei infraconstitucional, mas apenas em alteração da própria Constituição da República.

Ademais, urge salientar que o legislador constituinte derivado reformador teve a oportunidade de alterar o procedimento de pagamento dos

³ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*; Trad. Maria Celeste C.J. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 9ª ed., 1997, p. 49.

débitos públicos na elaboração da Emenda Constitucional n.º 30/2000, porém, em nenhum momento desfigurou a regra da ordem cronológica para o pagamento daqueles. Pelo contrário, tal regra foi confirmada até mesmo para o pagamento dos créditos de natureza alimentícia, com a inclusão do já ressaltado art. 86, §3º, ADCT.

Por fim, merece ser esclarecido que o não cumprimento desta regra constitucional enseja, inclusive, a requisição ou determinação de seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, nos termos do art. 78, § 4º, ADCT, demonstrando mais uma vez a impossibilidade de observância do § 3º do art. 153 da Constituição do Estado, conforme esclarece a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: RECLAMAÇÃO. ADI 1662/SP. ESTADO: LEGITIMIDADE ATIVA. PRECATÓRIO. CABIMENTO. PRETERIÇÃO DE ORDEM DE PRECEDÊNCIA. SEQÜESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. 1. Reclamação. Legitimidade ativa do Estado para sua propositura, dada a comprovação do prejuízo patrimonial sofrido em virtude do cumprimento da ordem judicial de constrição. Precedentes. 2. Precatário alimentar. Vencimento do prazo para o seu pagamento e não-inclusão, pela entidade estatal, da verba necessária à satisfação do débito não se equiparam à quebra da ordem cronológica dos precatórios e, portanto, não legitimam o seqüestro. A efetivação do pagamento do precatório, com quebra da ordem de precedência dos títulos, é a única hipótese constitucional a autorizar a medida constritiva. 3. Precatário. Pagamento. Quebra da ordem de precedência, devidamente comprovada pela quitação de parte de dívida inscrita a posteriore. Ocorrência de preterição. Hipótese suficiente à legitimação da ordem de seqüestro de verbas públicas. Observância à autoridade da decisão proferida na ADI 1662. Reclamação julgada improcedente e, em consequência, prejudicados os agravos regimentais interpostos. (Rcl. 1270/ES – Espírito Santo. Reclamação. Relator Ministro Maurício Corrêa. J. em 17/03/2004. Tribunal Pleno. DJ 16/04/2004, pp 54)” grifo nosso

Por outro lado, mesmo que se parta da premissa, a nosso ponto de vista equivocada, da constitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 21/2001 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, deve-se considerar as

ponderações a seguir desenvolvidas.

O eventual benefício concedido aos maiores de 65 anos de idade no recebimento de créditos alimentares não poderá ser feita de forma aleatória, sob pena de ferir, mais uma vez, os princípios basilares da Administração Pública. Assim, deve ser organizado pelo Presidente do Tribunal com atribuição para tanto – na presente hipótese, o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – a ordem de pagamento de todos aqueles que seriam beneficiados pela preferência prevista no art. 153, § 3º, C.E, já que esta seria a única forma de preservar a impessoalidade e a moralidade nos pagamentos a serem efetivados.

Ademais, prevê o art. 2º da Emenda Constitucional n.º 21/2001 da C.E.:

Art. 2º - O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro realizará, no prazo de 30 (trinta) dias, o levantamento dos precatórios de natureza alimentícia, cujos titulares sejam maiores de 65 anos de idade, pendentes de pagamento, e determinará o seu pagamento preferencial aos respectivos credores.

Assim, percebe-se que para a eventual incidência do benefício previsto faz-se necessária a atuação do Presidente do Tribunal, o qual terá a atribuição para determinar o pagamento de tais créditos, em observância aos princípios constitucionais aplicados no caso em tela, não podendo, portanto, tal atribuição ser dirigida à Secretaria de Estado.

Por todo o exposto, opino, em suma, nos seguintes termos:

a) é inconstitucional a Emenda Constitucional n.º 21/2001 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que em discordância ao previsto no art. 100 da CRFB, o qual prevê, exclusivamente, a ordem cronológica para o pagamento de precatórios, tanto aos da Fazenda Federal, quanto aos das Fazendas Estaduais e Municipais;

b) inclusive os créditos alimentares devem seguir a ordem cronológica, conforme prevê o art. 86, §3º da ADCT e os princípios da impessoalidade e da moralidade, insculpidos no *caput* do art. 37 da CRFB;

c) eventual descumprimento da ordem cronológica no pagamento dos precatórios é apto a ensejar o seqüestro de recursos financeiros, nos termos do art. 78, § 3º do ADCT;

d) interpretação do Estatuto do Idoso que tenha por escopo alterar a ordem cronológica dos precatórios deve, indubitavelmente, ser tida por inconstitucional, em nome do princípio da supremacia da constituição;

e) mesmo que se entenda pela constitucionalidade da EC n.º 21/2001 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o benefício concedido aos maiores de 65 anos de idade não deve ser estabelecido aleatoriamente, pois não observaria os inúmeras vezes citados princípios da impessoalidade e da moralidade;

f) na hipótese de, não obstante a inconstitucionalidade argüida, entender-se por constitucional a Emenda analisada, deve ser estipulada ordem de pagamento para todos os beneficiados pela norma;

g) o art. 2º da Emenda Constitucional n.º 21/2001 da C.E estipula que seria ato do Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, o levantamento dos precatórios de natureza alimentícia, cujos titulares sejam maiores de 65 anos de idade, pendentes de pagamento, determinando o seu pagamento preferencial aos respectivos credores; o que faz ser essencial a atuação do Presidente do Tribunal para a efetivação da Emenda analisada, não podendo tal atribuição ser dirigida à Secretaria de Estado.

Este é o parecer, salvo melhor juízo

DANIELE FARIAS DANTAS DE ANDRADE
Procuradora do Estado

VISTO

À PG-02 com o parecer 001/2004 DFDA, com o qual estou de acordo. Como a matéria é do interesse geral da PGE, sugiro a oitiva dos assessores deste gabinete, a fim de que verifiquem se há divergência a ser sanada por outra especializada.

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2004.

LEONOR NUNES DE PAIVA
Procuradora do Estado

VISTO

Processo administrativo n.º E-04/5666/2004

APROVO o Parecer n.º 01/2004/DFA, da lavra da Procuradora do Estado Daniele Farias Dantas de Andrade, igualmente aprovado pela Chefia da Procuradoria Trabalhista, que considera contrária à Constituição da República a Emenda n.º 21 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, em síntese, estabelece preferências no pagamento de precatórios judiciais, medida que, no atual sistema da república, só poderia ser veiculada ou autorizada no corpo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, em síntese, estabelece preferências no pagamento de precatórios judiciais, medida que, no atual sistema da república, só poderia ser veiculada ou autorizada no corpo da Constituição Maior.

Frise-se que a matéria já mereceu idêntica conclusão no parecer n.º 12/2004-ASA, do Procurador do Estado Alexandre Santos de

Aragão, embora, neste último caso, o ato normativo confrontado com a Constituição da República tenha sido o Estatuto do Idoso (art. 71), cuja inconstitucionalidade também foi considerada pela ilustre parecerista no pronunciamento aqui aprovado.

Ao Gabinete Civil, para ciência e posterior envio à Secretaria de Estado de Finanças.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2004.

FRANCESCO CONTE
Procurador-Geral do Estado