

19/03/2003

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 30.05.2003

TRIBUNAL PLENO

EMENTÁRIO Nº 2112-1

INTERVENÇÃO FEDERAL 1.207-4 SÃO PAULO

**RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE**

REDATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

REQUERENTE : ANDRE BOGASIAN

ADVOGADOS : LUIZ EDUARDO LEME LOPES DA SILVA E OUTROS

REQUERIDO : ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADOS : PGE-SP - EDSON MARCELO VELOSO DONARDI E OUTROS

**EMENTA:** INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, julgar improcedente o pedido formulado na inicial da intervenção.

Brasília, 19 de março de 2003.

**MINISTRO MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE E RELATOR**

**MINISTRO GILMAR MENDES - REDATOR P/ O ACÓRDÃO**



19/03/2003

TRIBUNAL PLENO

**INTERVENÇÃO FEDERAL 1.207-4 SÃO PAULO****RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE**

REDATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

REQUERENTE : ANDRE BOGASIAN

ADVOGADOS : LUIZ EDUARDO LEME LOPES DA SILVA E OUTROS

REQUERIDO : ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADOS : PGE-SP - EDSON MARCELO VELOSO DONARDI E OUTROS

**R E L A T Ó R I O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Andre Bogasian requer o deferimento de intervenção federal no Estado de São Paulo, diante do não-pagamento integral de valor requisitado em precatório que envolve prestação de natureza alimentícia, expedido em 1988, para inclusão no orçamento de 1989. O processo teve início em 1984.

Após ouvir o Governador do Estado e o Ministério Público, o Tribunal de Justiça julgou procedente o pedido e determinou a remessa do processo a esta Corte.

Solicitadas informações, manifestou-se o Governador, afirmando não haver sido descumprida ordem judicial. É que a determinação para liquidação do débito em noventa dias, fundada em normas que entende inconstitucionais, embora emanada do Presidente do Tribunal de Justiça, não teria natureza jurisdicional, mas administrativa, sendo passível de recurso. Por outro lado, evoca o precedente desta Corte que veio à balha com o julgamento da Ação

Direta de Inconstitucionalidade nº 1.098/SP e aduz que a única autoridade competente para expedir ofício requisitório é o juízo da execução. Aponta que o Estado não se furtou ao pagamento do precatório e que tampouco se furtará a "eventual complementação, se devida, desde que a apuração do saldo devedor seja efetuada na sede jurisdicional apropriada (juízo da execução) e o crédito seja requisitado em conformidade com o artigo 100, parágrafo 1º, da Constituição Federal, para inclusão no orçamento".

A Procuradoria Geral da República opinou pela procedência do pedido de intervenção.

Diante da passagem do tempo, despachei, à folha 207, intimando o requerente e o requerido a manifestarem-se sobre possível liquidação do débito. Conforme se depreende dos pronunciamentos das partes, não restou comprovada a quitação integral da dívida, razão pela qual o processo foi incluído em pauta.

É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Valho-me do voto que proferi quando do julgamento da Intervenção Federal nº 2.953-8, do seguinte teor:

Os esforços desenvolvidos com o objetivo de solucionar a pendência não frutificaram.

Contatos foram mantidos com o Chefe do Poder Executivo do Estado. Reafirmou-se a impossibilidade de depósito do valor do precatório, ante a falta de recursos. A ordem natural do processo desaguou, então, na inclusão em pauta. O fenômeno ocorreu por força de um dever inerente ao ofício judicante, e não considerado o disposto no § 5º do artigo 100 da Constituição Federal:

O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.

Aliás, há de fazer-se certo registro. A previsão constitucional resultou da Emenda nº 30/2000, deixando de guardar sintonia com o dia-a-dia dos tribunais.

A situação verificada relativamente à liquidação dos precatórios decorreu de atos omissivos e comissivos, não dos Presidentes dos Tribunais, mas de Governadores e Prefeitos. Logo, outros deveriam ser os destinatários da norma.

Na oportunidade do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.098, fiz consignar, em voto, a quadra então vivida, considerados os débitos das Fazendas Públicas. O registro alcançou não só a origem do grande número de precatórios pendentes de liquidação, como também o círculo vicioso notado a partir da óptica segundo a qual impossível seria, na vigência da Constituição Federal anterior, cogitar-se da inserção, no instrumento, do valor real. Vê-se que a situação piorou a cada dia, perdendo os jurisdicionados a esperança na liquidação dos débitos da Fazenda e nutrido sentimento contrário ao primado do Judiciário, à necessidade de respeito irrestrito às decisões imutáveis, não mais sujeitas a recurso. Para assim concluir-se, é suficiente ter presente o grande número de processos de intervenção existentes nesta Corte, fundados na regra do artigo 34, inciso VI, da Constituição Federal, autorizadora da intervenção nos Estados e no Distrito Federal, quando descumprida ordem ou decisão judicial. A grosso modo, é dado constatar processos reveladores de pedidos de

intervenção, a maioria deles ligados a descumprimento de precatórios, contra os seguintes Estados:

Alagoas - 1 processo;  
Ceará - 17 processos;  
Distrito Federal - 48 processos;  
Espírito Santo - 10 processos;  
Goiás - 10 processos;  
Mato Grosso - 10 processos;  
Pará - 11 processos;  
Paraná - 10 processos;  
Rio de Janeiro - 8 processos;  
Rio Grande do Sul - 176 processos;  
Rondônia - 2 processos;  
Santa Catarina - 111 processos;  
São Paulo - 2.822 processos;  
Tocantins - 16 processos.

Reitero o que consignado no referido voto:

Sob a égide da Constituição pretérita, estabeleceu-se quadro de extravagância ímpar, considerada a relação jurídica mantida pelo Estado e credores, e a liquidação de obrigações pecuniárias reconhecidas mediante provimento judicial. A interpretação literal do preceito de regência dos precatórios, ou seja, do artigo 117, levou à conclusão de que os valores deles constantes, atualizados em 1<sup>a</sup> de julho, seriam pagos, até o término do exercício subsequente à respectiva apresentação, na forma nominal. Decorreu daí, diante de inflação da ordem de trinta por cento ao mês, um verdadeiro ciclo vicioso. O credor, ao ver satisfeito o precatório, tinha a desventura de constatar a liquidação parcial do débito da Fazenda a oscilar entre três a cinco por cento do total devido. O direito reconhecido em sentença transitada em julgado transformava-se em verdadeira pensão vitalícia, forçando o requerimento da expedição de novo precatório, com sobrecarga para a máquina judiciária, no que perpetuadas as execuções e, portanto, a tramitação dos processos. Iniludivelmente, tendo em vista a busca da realização de obras e, também, a delimitação temporal dos mandatos, proibida a reeleição, a sistemática consagrada jurisprudencialmente acabou por levar a sucessivas e pouco planejadas desapropriações, não se preocupando os governantes com a necessidade de conciliá-las com as dotações orçamentárias e, destarte, com créditos abertos para tal fim. Projetaram-se, com isso, as liquidações dos débitos, a alcançarem toda e qualquer importância devida pela Fazenda Pública em razão de condenações sofridas. A par do pernicioso critério homenageando o valor nominal em detrimento do valor real, contavam ainda, as Fazendas, com a denominada ciranda financeira. Os recursos eram aplicados no mercado, multiplicando-se dia a dia. A "bola de neve" formou-se e aí, em visão prognóstica, em face até mesmo

dos novos ares constitucionais, no sentido de um maior equilíbrio na relação Estado-cidadão, o Constituinte de 1988, para ordenar o quadro e extirpá-lo, fez inserir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias preceito revelador de verdadeira moratória. Refiro-me ao artigo 33, segundo o qual "ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluindo o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição". Previu-se, mais, que "poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento".

Da norma extraem-se várias premissas: a primeira diz respeito à exclusão dos créditos de natureza alimentar, cuja razão de ser estava em afastar-se a projeção no tempo, ou seja, o pagamento em oito prestações anuais iguais e sucessivas. A segunda concerne ao caráter do dispositivo constitucional que, mostrando-se transitório, aplicava-se apenas aos "precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição". A terceira corre à conta de se ter feito estancar, como acabou por sedimentar esta Corte, os juros, quer os decorrentes da mora, quer os compensatórios. A quarta premissa implicou a desmitificação da esdrúxula tese do privilégio da Fazenda Pública de ver projetada indefinidamente no tempo a satisfação dos respectivos débitos. Em consonância com o corpo permanente da Carta, previu-se que as parcelas seriam iguais e sucessivas, revelando-se, ainda, atualizadas, ou seja, sem saber-se a percentagem alusiva à reposição do poder aquisitivo, impôs-se a manutenção do poder da moeda, mesmo porque, não fosse assim, de nada adiantaria o dispositivo constitucional. Neste ponto, o artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exsurgiu, à primeira hora, pedagógico, afastando o desequilíbrio notado na relação jurídica devedor-credor e colocando fim a verdadeiro calote oficial. Ao menos os credores existentes tiveram a certeza do recebimento integral dos créditos, e os futuros passaram a contar com nova visão, a homenagear a realidade, o sistema jurídico-constitucional tomado como algo razoável, coerente, aceitável em um Estado Democrático de Direito. Os precatórios pendentes de pagamento foram alcançados, à mercê de definição do Poder Executivo, por regra excepcional, buscando-se, assim, repita-se, sanear a situação verificada na totalidade dos Estados federados, no Federal e também nos Municípios. Implica dizer que a Carta de 1988 trouxe à balha, de forma salutar, contexto de normas conducentes a concluir-se que, imposta condenação a pessoa jurídica de direito

público, via sentença judicial, ela é para valer, há de ser observada de maneira irrestrita, devendo a quantia ser satisfeita de modo atualizado, embora contando a devedora com o interregno de dezoito meses para fazê-lo, coisa que nenhum devedor dispõe, no que se prevê, na execução que, citado, deve pagar a totalidade do valor em vinte e quatro horas, sob pena de seguirem-se atos de constrição-penhora e praça pública. Imaginava-se, à época da promulgação da Carta de 1988, que haveria por parte dos Executivos um cuidado maior na assunção de dívidas, especialmente aquelas decorrentes de desapropriações. Ledo engano. Conforme consta das informações prestadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, os precatórios posteriores a 1988 continuaram alcançando, ano a ano, a casa do milhar, oscilando entre cinco e dez mil, isso apenas no Estado de São Paulo.

Ainda embrionária a visão segundo a qual os precatórios, uma vez satisfeitos, hão de implicar a liquidação do débito, devendo, para isso, sofrer a incidência da indispensável correção monetária, mais um fator surgiu, revelando possuir a balança da vida dois pratos. De um lado, o Plano Real, que se seguiu a diversos outros (Plano Delfim I, Plano Delfim II, Plano Delfim III, Plano Dornelles, Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Arroz com Feijão, Plano Verão, Plano Collor I, Plano Collor II, Plano Marcílio, etc.), mitigou, nos últimos dois anos, a inflação. Reduziu-a, substancialmente, passando-se a ter, ao invés de cerca de trinta por cento ao mês, algo pouco acima de um por cento. De outro, deixou os Estados e Municípios sem a fonte de receita que era o mercado financeiro e, portanto, a possibilidade de, jogando com o tempo, terem considerável aporte de recursos. Mesmo a partir da esdrúxula insistência, contrária à Carta Política da República, de liquidar os precatórios pelo valor nominal e não real, vieram a constatar que, ao invés da obrigação de pagamento girar em torno de cerca de dois a cinco por cento do débito, que estavam compelidos a liquidar, teriam de satisfazer cerca de oitenta por cento. Isso ocorreu passados cerca de seis anos da data em que os Executivos em geral tiveram facilitada, sobremaneira, a solução da problemática dos precatórios pendentes, em face da moratória do artigo 33 e da viabilidade de emissão de títulos da dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento. A tudo isso, acrescem os problemas ligados à distribuição tributária - os médios e grandes Municípios estão muito bem - e o inchaço da folha de pessoal, agravado com o desrespeito ao teto constitucional, via, especialmente, a ingênua óptica da desconsideração das vantagens pessoais.

Com desassombro é dado perceber o motivo da esperança depositada, pelo Estado de São Paulo, no desfecho desta ação direta de inconstitucionalidade. Ele salta aos olhos. A insolvência dos Estados da Federação é flagrante. Nem por isso tem-se como aberta a porta ao menoscabo dos princípios insertos na Carta

de 1988. Sem potencializar-se os inúmeros pedidos de intervenção, hoje sobre os largos ombros deste Tribunal, único fato novo surgido após o exame do pedido de liminar, inidôneo, de qualquer forma, à definição da pecha atribuída às normas que serão analisadas, há de perquirir-se a harmonia dos preceitos atacados, mediante esta ação direta de inconstitucionalidade, com os artigos da Carta da República, empolgados pelo Requerente e, aí, dizer-se da procedência, ou não, do pedido formulado. Descabe, também, considerar-se, para aferição da constitucionalidade das normas, a aplicação que vêm merecendo no âmbito organizacional do Tribunal de Justiça. O julgamento da ação direta de inconstitucionalidade não leva em conta situações concretas a serem dirimidas na via apropriada. Examina-se a compatibilidade constitucional a partir do caráter abstrato da norma. Da mesma forma, há de proceder-se diante da necessidade de buscar-se solução para o quadro de insolvência supra-referido. O caráter político do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade sofre limitação decorrente da supremacia da Carta Federal, sob pena de vir à balha, em prejuízo de toda a sociedade e dos avanços no campo democrático, a insegurança. O Estado não pode contar com o privilégio de editar a lei, aplicá-la e vê-la sopesada pelo Judiciário ao sabor de política governamental, a partir de óptica tendenciosa, sempre isolada e momentânea, sempre a revelar o oportunismo de plantão. Ao Estado-juiz, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, cumpre, em razão de compromisso maior - e a história é uma cobradora infatigável - zelar pela intangibilidade da ordem jurídico-constitucional, pouco importando que, assim o fazendo, seja incompreendido. É de se ter presentes as palavras de Calamandrei, citado por Edgar de Moura Bittencourt em "O Juiz", segundo as quais há mais coragem em ser justo, parecendo injusto, do que ser injusto para salvaguardar as aparências de justiça. Os incautos, os míopes, os pobres de espírito democrático, não esperem do Supremo Tribunal Federal atitude acomodadora, por mais convidativa que seja a quadra, já que se afigura, na concepção da Carta da República, como o Juiz Maior da Federação, não se lhe sendo opostos óbices ao cumprimento do dever constitucional de assegurar a intangibilidade da ordem jurídica.

Frente a tais premissas e salientando, mais uma vez, a crença na máxima de que, em sendo o Direito uma ciência, o meio justifica o fim, e não este, aquele, passo ao exame dos diversos dispositivos atacados.

Saliento, mais, a impossibilidade de dizer-se inviável a intervenção, considerada a natureza dos atos praticados em razão do precatório e a insuficiência de recursos. Quanto a esta argumentação, surge a improcedência jurídica. A teor do disposto no artigo 100 da Constituição Federal, é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de



precatórios, apresentados até 1º de julho. A intervenção visa, acima de tudo, à supremacia da Constituição Federal, ao saneamento do quadro, devendo atuar administrador diverso daquele que ocupa a chefia do Poder Executivo. A um só tempo, tem cunho satisfatório, quanto ao cumprimento da ordem ou decisão judicial, e saneador, sinalizando, de forma exemplar, a necessidade de serem observados os parâmetros próprios a um Estado Democrático de Direito, no qual não há como deixar de ter o primado do Judiciário, a eficácia, a partir de medidas coercitivas, das decisões prolatadas. Sem uma efetividade maior, vinga a babel, a insegurança jurídica, levando os cidadãos a verdadeiro retrocesso, no que, com a falência do Poder, buscarão a satisfação dos respectivos direitos substanciais por outros meios. Ao invés de restabelecer-se a paz social momentaneamente abalada, dar-se-á o agravamento da situação.

Devem ser salientados aspectos quanto à causa de intervenção, que é a alusiva ao desrespeito a ordem ou decisão judicial, em vista do instituto do precatório.

A Constituição Federal de 1891 mostrou-se de contornos limitados. Mediante o item IV do artigo 6º, previa-se que o Governo Federal poderia intervir em negócios peculiares aos Estados "para assegurar a execução das leis e sentenças federais." A Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 não modificou essa cláusula. Foi ela mantida, já então, sob o inciso IV, "para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar, pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos".

Destarte, nota-se a restrição quanto às sentenças - somente as federais descumpridas ensejavam a intervenção. A Constituição Federal de 1934 veio a dar maior extensão à cláusula autorizadora da intervenção nos negócios do Estado, abrangendo expressões que não podem ser tidas como sinônimos:

Art. 12 A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:

VII para a execução de ordens e decisões dos juízes e tribunais federais;

Percebe-se, portanto, o abandono da palavra "sentença", ou seja, do vocábulo revelador do ato processual final dos processos. Entrementes a possibilidade de intervenção por descumprimento de ordens e decisões dos juízes e tribunais ficou limitada à esfera federal, não alcançando, assim, decisões da Justiça estadual. Essa previsão perdurou até 1937, quando veio à balha nova Carta e, aí, voltou-se à disciplina de 1891:

Art. 9º O Governo Federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as funções que, pela sua constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidade de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República:

f) para assegurar a execução das leis e sentenças federais;

Então, observa-se, como já consignado, o retorno à disciplina pretérita, mais uma vez limitando-se a possibilidade de intervenção ao descumprimento de sentenças emanadas de órgãos federais. A Carta de 1946, de nítido cunho democrático, uma Carta, tal como as de 1891, 1934 e 1988, popular, a homenagear a supremacia do Judiciário e a atuação deste como indispensável ao Estado Democrático de Direito, veio a reintroduzir, no cenário constitucional, a regra da Constituição de 1934, fazendo-o sem a especificidade alusiva à natureza do órgão judiciário prolator da decisão (gênero) descumprida - se federal ou estadual. Portanto, houve verdadeiro avanço, emprestando-se, sob o argumento da intervenção, valia a ordens e decisões judiciais, sem se distinguir a origem:

Art. 7º. O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

V) assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária;

A Constituição Federal de 1967, embora outorgada, repetiu a cláusula da Carta anterior, ao dispor, no inciso VI do artigo 10, competir à União a intervenção nos Estados para "prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária ...".

Também a Constituição de 1969 tomou de empréstimo a regência inaugurada com a Carta de 1946, ao prever, no inciso VI do artigo 10, a possibilidade de a União intervir nos Estados para "prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária ...".

Com a Carta de 1988, deu-se novo alargamento da matéria. Em vez de fazer-se referência a decisão judiciária, a pressupor, assim, ato de jurisdição, jurisdicionalizado, propriamente dito, aludiu-se ao gênero "decisão judicial" e, mesmo assim, sem se extirpar, como móvel da intervenção, o descumprimento de ordem judicial. Eis como está redigido o preceito hoje em vigor:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

Forçoso é concluir pela abrangência da cláusula autorizadora de intervenção. Ainda na vigência da Constituição pretérita, Pontes de Miranda, em "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969", fez ver que, por "ordem", deve-se entender "qualquer comandamento ou mandado", e, por "decisão", "qualquer resolução, que se haja de executar" (página 244). A medida extravagante é ditada pela cláusula reveladora dos alicerces da União, a da existência de Poderes independentes e harmônicos entre si - o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Mais do que isso, encerra meio de manter-se o

respeito ao Judiciário, os parâmetros próprios a um Estado Democrático de Direito, tornando regra eficaz a garantia constitucional de acesso, para ver-se restabelecida a ordem jurídica, no que abalada por ameaça ou lesão a direito individual - inciso XXXV do artigo 5º. Ademais, é corolário da atuação jurisdicional como ato de soberania. De nada adiantaria ter-se a atuação do Estado-juiz caso os atos processuais por ele formalizados, fossem ordens judiciais ou sentenças e acórdãos, não possuíssem implicitamente uma sanção, uma fórmula de chegar-se ao respeito absoluto, mormente por aquele de quem se espera postura exemplar, como é o Estado, a nortear a conduta do cidadão.

Destarte, pouco importa que a ordem judicial descumprida tenha caráter administrativo. Aliás, a assim não se compreender, o Estado, sem receio de intervenção, poderia vir a descumprir sentenças transitadas em julgado. É que a execução prevista no texto constitucional faz-se mediante precatório, e este, como proclamado pelo Tribunal em inúmeros processos, uma vez suscitado incidente, deságua em decisão de cunho administrativo. Nem por isso é dado desvincular o que decidido pelo Presidente do Tribunal no cumprimento do precatório, ao dirimir questão surgida, do título-base, do título executivo judicial a que objetiva tornar eficaz.

A hipótese dos autos é, assim, mais favorável do que aquela que motivou o deferimento do pedido de intervenção no Estado de Goiás e que veio a ser autuado sob o nº 94-7, quando este Plenário, a uma só voz, proclamou:

Ordem ou decisão judiciária a que alude a parte final do inciso VI do artigo 10 da Constituição Federal é expressão que abarca qualquer ordem judicial e não apenas as que digam respeito a sentenças transitadas em julgado.

O relator, no acórdão que veio a ser publicado no Diário da Justiça de 3 de abril de 1987, fez ver:

A interpretação dada pela Procuradoria Geral da República à parte final do inciso VI do artigo 10 da Constituição Federal (o qual estabelece, como caso de intervenção federal, o de ser necessário "prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária") no sentido de que essa ordem seria apenas a resultante de sentença, e que a sentença deve ser definitiva, sem estar sujeita a reforma ou suspensão, é manifestamente improcedente.

Para sustentá-la, CLÁUDIO PACHECO teve de invocar passagem de RUI BARBOSA relativa ao texto constitucional de 1891 (art. 6º, 4º) que só aludia, como caso de intervenção, a falta de execução das leis "e sentenças federais", e passagem essa em que RUI afirmava (o que não o impediu de mais tarde defender o contrário) que decisão em habeas corpus não era sentença.

Se a Constituição presentemente - e isso ocorre desde da de 1946 - alude a "ordem ou decisão judiciária", e se a finalidade do dispositivo

constitucional é inequivocamente a da preservação do cumprimento das ordens e das decisões do Poder Judiciário, que é Poder desarmado, não há dúvida alguma de que essas expressões não podem ser tomadas com restrições que acabem por deixar o cumprimento delas, em virtude de resistência ilícita da parte a quem se dirigem, ao arbítrio do Poder Executivo estadual. Para a distribuição da justiça, é absolutamente indispensável o cumprimento de qualquer ordem judicial, e não apenas daquelas que digam respeito a sentenças transitadas em julgado. Por isso mesmo, interpretando o texto constitucional vigente, acentua PONTES DE MIRANDA (Comentário à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, tomo II, pág. 227):

“ORDEM E DECISÃO JUDICIÁRIAS. - Ordem; entenda-se: qualquer comandamento ou mandado. Judiciária: proveniente da Justiça, e não só dos juízes. Em vez de ordem ou decisão judicial, o texto pôs: ordem ou decisão judiciária. Se alguém, que é órgão da Justiça, ainda que não seja juiz, pode “dar ordem” e “decidir”, a sua ordem ou a sua decisão, é inclusa num desses dois conceitos.

Decisão; entenda-se: qualquer resolução, que se haja de executar”.

Então, concluiu o relator, o ministro Moreira Alves, que, no caso, havia mandado judicial com requisição de força para que fosse desocupado certo imóvel. O acórdão restou prolatado em 19 de dezembro de 1986 e, à época, a Carta em vigor não aludia sequer a ordem judicial, mas a ordem judiciária. Participaram do julgamento os ministros Moreira Alves - relator -, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Tem-se, assim, o envolvimento de hipótese agasalhada pelo texto constitucional autorizadora do pedido de intervenção. A determinação de depósito atinente a precatório consubstancia ordem judicial e, mais do que isso, tem a respaldá-la, considerada a presunção da razoabilidade, o título executivo.

Resta o exame da situação concreta destes autos e, portanto, do enquadramento, ou não, do pedido formulado no permissivo constitucional. A inicial mostra-se adequada. Revela requerimento por parte legítima, devidamente representada, com causa de pedir e pedido, havendo passado pelo crivo do Tribunal de Justiça do Estado.

Na espécie, os requerentes litigaram durante longos onze anos, vindo a pleitear a intervenção em outubro de 1999. Os créditos são de natureza alimentar. Vale dizer, têm, na essência, o objetivo de prover a subsistência de cada qual e das respectivas famílias. O Estado exauriu os meios de defesa, visando à demonstração da improcedência do pleito. Findou derrotado. Sucumbiu na demanda. Mesmo em face do trânsito em julgado e do fato de haver contado com dezoito meses para a liquidação do débito, isso após a expedição do precatório, não o fez, certamente esperançoso na prevalência do argumento da autoridade, do argumento, inaceitável, da deficiência de caixa, em que pese à circunstância de ser o maior Estado da Federação.

A rigor, não deveria sequer contar com a dilação própria aos precatórios. Em bom vernáculo, o artigo 100 afasta desse sistema de execução os créditos de natureza alimentícia. Confira-se com o preceito:

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.

A interpretação do texto constitucional desaguou, no entanto, no estabelecimento de uma nova ordem de preferência, afastada ficando a exclusão prevista no citado artigo. Ainda bem que esse enfoque não prevaleceu na definição do alcance do artigo 33 do Ato das Disposições Transitórias, talvez quem sabe por nele haver-se utilizado, em vez do vocábulo "exceção", a palavra "ressalvados". O mesmo ocorreu com a Emenda n.º 30, abandonando-se a forma primitiva adotada no corpo permanente da Carta e repetindo-se a que veio a ser tomada como excludente dos créditos alimentícios.

E o que alega, no caso, o Estado? Que deve, deixando assim de enveredar por caminho tortuoso. Entretanto evoca a ladainha de sempre - a ausência de recursos, em menosprezo à regra do § 1º do artigo 100 da Carta:

Art. 100. (...)

§ 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 judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Em síntese, pretende valer-se do vezo popular, da postura do mau pagador - devo, não nego; pagarei quando puder. As razões por último apresentadas não vingam. O elemento subjetivo que é o dolo mostra-se neutro para se definir a procedência, ou não, do pedido de intervenção. Pouco importa que o Estado, mediante a atuação do Executivo, não proceda com a intenção de postergar a liquidação do precatório. Cumpre saber, tão-somente, se na espécie ocorre o descumprimento de decisão judicial, fator objetivo resultante do vício da negligência, da falta de respeito irrestrito à ordem jurídica em vigor. A intenção em si afigura-se estranha ao julgamento da intervenção.

Quanto à lei viabilizadora da utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais relativos a tributos - Lei n.º 10.482, de 3 de julho de 2002 -, considerem-se dados que a ditaram e o alcance revelado. A Emenda n.º 30, de setembro de 2000, ao introduzir nas Disposições Transitórias da Constituição o artigo 78, excluiu do campo de aplicação, é certo, os créditos definidos em lei como de pequeno valor e, de forma abrangente,

os de natureza alimentícia, parcelando em dez anos a satisfação dos comuns. Qual foi a consequência prática do novo texto? A visão pragmática do Executivo resultou na inversão de valores. O privilégio do crédito alimentício veio a ser aliado. É simples: a nova disposição constitucional trouxe à balha o instituto do seqüestro com amplitude maior. Ante o texto permanente da Constituição, apenas pode ser acionado uma vez verificada a preterição, a desobediência à ordem cronológica dos precatórios, beneficiando-se credor em detrimento de outrem - § 2º do artigo 100. Pela disposição transitória, verificada a ausência de inclusão de valor no orçamento, preterição ou inadimplemento relativo a qualquer das dez prestações, possível é o seqüestro de recursos financeiros da entidade executada - § 4º do artigo 78. Logo, em face desse salutar meio de coerção, os esforços do Executivo direcionaram-se, em prejuízo da satisfação dos créditos preferenciais - os alimentares -, ao pagamento dos comuns.

Então, ocorreu a idéia de utilizarem-se, no pagamento exclusivo dos créditos de natureza alimentícia, os depósitos. O projeto inicial, expungida a previsão de uso preferencial dos citados depósitos para tal fim, no que substituída a cláusula pela reveladora da exclusividade, alcançava, independentemente da vontade dos estabelecimentos bancários, oitenta por cento dos existentes e futuros, ficando os restantes vinte por cento como fundo de reserva a fim de atender a alvarás de levantamento, na hipótese de sucumbência da Fazenda. A Câmara dos Deputados aprovou, em regime de urgência, o Projeto Arnaldo Madeira tal como apresentado. A esperança na mitigação, simples mitigação, do problema persistiu por pouco tempo. Assustaram-se os estabelecimentos bancários no que perderiam verdadeiro filão, a disponibilidade de vultoso numerário captado a preço muito inferior aos acessórios cobrados daqueles que viessem a tomá-lo por empréstimo. O substitutivo Romeu Tuma esvaziou o Projeto ao prever:

a) a utilização, a critério dos estabelecimentos depositários, de cinquenta por cento dos depósitos e, mesmo assim, dos realizados a partir de janeiro de 2001;

b) relativamente aos novos depósitos, a destinação, também, da percentagem não de oitenta por cento, mas de cinquenta por cento;

c) a constituição do fundo de reserva de vinte por cento, no mínimo, considerados os cinquenta por cento repassados, diminuindo-os, portanto, a quarenta por cento;

d) a chamada do Estado para complementar, se necessário, o fundo de reserva, incólume a disponibilidade dos bancos.

Daí a inarredável conclusão. Ao beneficiar-se o "sistema financeiro", os bancos, em detrimento do fim inicialmente visado com o Projeto Arnaldo Madeira - o de viabilizar avanço na liquidação dos precatórios ditos alimentares -, afastou-se do cenário jurídico algo esperado e que poderia, quem sabe, evitar o julgamento de milhares de pedidos de intervenção.

O aceno do Estado requerido é insatisfatório, presente a circunstância de haver alcançado apenas a liquidação de pendências surgidas em 1996 - ano da expedição dos precatórios - e, assim, inadimplementos configurados no exercício de 1997. A ordem natural das coisas, cuja força é

insuplantável, escancara continuarem pendentes os precatórios expedidos em 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e, já agora, 2002. Os títulos judiciais que os respaldam, cobertos pela preclusão recursal após a passagem de alguns anos da tramitação dos processos, continuam desrespeitados. O fato implica verdadeiro paradoxo. O particular citado, na execução, tem vinte e quatro horas para satisfazê-la, sob pena de ver penhorados bens e levados à praça. O Estado, contando não com prazo fixado em horas, mas considerada a unidade de tempo ano - dezoito meses - mesmo assim não observa as decisões judiciais cujo conteúdo seja a obrigação de dar. Pleitear, a esta altura, mais tempo é um escárnio.

Concluo, então:

O Judiciário não prolata sentenças simplesmente formais, sentenças que, sob o ângulo do conteúdo, mostram-se inúteis. É ele o responsável final pelo restabelecimento da paz social provisoriamente abalada, pela prevalência do arcabouço normativo constitucional, pelo equilíbrio nesse embate Estádoadão, evitando que forças direcionadas de forma momentânea e isolada venham a prevalecer, em detrimento de interesses da coletividade. É certo que o Estado tudo pode: legisla, executa as leis e julga os conflitos de interesse decorrentes dessa execução. Que o faça com absoluta fidelidade às regras geradoras da boa convivência na vida social democrática. Ocorrido o desvio de conduta de um dos Poderes, cumpre afastá-lo, prevalecendo o sistema de freios, e aí surge, com importância maior, o papel do Judiciário, ao qual, no Estado de Direito, cabe a última palavra sobre o conflito. Não lhe é dado silenciar, temporizar o que, a mais não poder, discrepa das mezinhas noções da atuação estatal, respaldando atitude que, em relação a credores, implica tripudiar, resulta em menosprezo. A falta de celeridade nas decisões judiciais não pode servir ao respectivo descumprimento. Mas é esse o sentimento que predomina. Constantemente os veículos de comunicação retratam a rebeldia de dignitários relativamente a decisões judiciais. Afirma-se, com absoluto desprezo à responsabilidade maior, que não se cumprirá esta ou aquela decisão, pouco importando, até mesmo, que seja originária do Supremo Tribunal Federal e se mostre coberta pela preclusão. Parte-se da óptica: recorram ao Judiciário e esperem. Será essa uma sentença final? No momento em que oitenta por cento das ações que chegam aos tribunais superiores envolvem o Estado, partir-se, quanto aos débitos deste, retratados em sentenças judiciais, em precatórios, em requisições, para a teoria do "homem da mala" ou do "trem pagador", sem os quais não cabe deferir intervenção, é aceitar que o tempo e a ordem jurídica consagrem a atitude dos inadimplentes e protejam não só o Estado devedor, mas também o Estado contumaz no descumprimento de decisões judiciais, como se estas existissem para atender não aos anseios de justiça do próprio povo, mas a simples formalidade. Continuo acreditando que o exemplo a ser seguido, o bom exemplo, vem de cima; persevero na crença no Direito, no caráter perene dos princípios que o respaldam, na prevalência da Constituição como lei fundamental, nada justificando o abandono, o menoscabo de que vem sendo alvo. É hora de o Judiciário definir-se: ou bem zela pelo dever de guardião máximo da ordem jurídica, ou se mostra sensível a atitudes que desta discrepam, e aí acaba como responsável pelo atual estado de coisas, que pode ser retratado em quadro estarrecedor quanto aos precatórios

que vêm, nos diversos Estados, sendo liquidados, isso considerada a data de expedição.

Julgo procedente o pedido formulado, para que seja requisitada, nos termos do artigo 36, inciso II, da Constituição Federal, a intervenção no Estado de São Paulo.

Quanto à defesa ligada à circunstância de se tratar de complementação de depósito relativa a precatório, considero-a insubsistente. É que longe fica de demonstrar o cumprimento da decisão judicial. Ao contrário, gera a convicção sobre o fato de não haver sido liquidado, como cabia, o precatório. O Órgão Especial da Corte de origem bem a refutou. O que decidido não pode ser examinado no processo de intervenção. Ao Estado incumbia, como vem sendo feito em outros processos, impugnar, pelos meios próprios - e o processo de intervenção não se revela como ação de mão dupla -, a ordem judicial de complementação e que se mostrou jungida, na dicção da Corte de origem, ao precatório expedido. Insuficiente o depósito realizado - e esta é a verdade formal -, tem-se aberta a via do pedido de intervenção.

Da mesma forma, descabe agasalhar o elemento subjetivo, ou seja, a óptica segundo a qual não basta o simples descumprimento de decisão judicial para ter-se como aberta a via da intervenção, sendo necessário demonstrar a culpa ou o dolo na ausência de liquidação do precatório. Essa condição é estranha à ordem jurídica, mesmo porque não é crível que, havendo numerário para o pagamento, deixe a pessoa jurídica de direito público de implementá-lo. Prevalece o critério objetivo, o não-cumprimento da



ordem judicial, a inobservância do título executivo judicial, pouco importando saber a causa. Entendimento diverso implica, diante de definições políticas de gastos, ofensa ao primado do Judiciário, à certeza da valia dos julgamentos. O Estado vê-se sempre diante de dificuldades de caixa, sendo presumível, assim, a contumácia no descumprimento das obrigações pecuniárias estampadas em sentença.

É como voto.



19/03/2003

TRIBUNAL PLENO

INTERVENÇÃO FEDERAL 1.207-4 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, indefiro o pedido formulado na inicial pelos fundamentos expostos no voto que proferi na Intervenção Federal n° 2915, que ora junto por cópia e que deste é parte integrante.



14/08/2002

TRIBUNAL PLENO

INTERVENÇÃO FEDERAL N. 2.915-5SÃO PAULO

## VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Em nosso sistema federativo, o regime de intervenção representa excepcional e temporária relativização do princípio básico da autonomia dos Estados. A regra, entre nós, é a não-intervenção, tal como se extrai com facilidade do disposto no *caput* do art. 34 da Constituição, quando diz que "a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)".

Com maior rigor, pode-se afirmar que o princípio da não-intervenção representa sub-princípio concretizador do princípio da autonomia, e este, por sua vez, constitui sub-princípio concretizador do princípio federativo. O princípio federativo, cabe lembrar, constitui não apenas princípio estruturante da organização política e territorial do Estado brasileiro, mas também cláusula pétrea da Carta de 1988.

No processo de intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, verifica-se, de imediato, um conflito entre a posição da União, no sentido de garantir a eficácia daqueles princípios constantes do art. 34 da Constituição, e a posição dos Estados e do Distrito Federal, no sentido de assegurar sua prerrogativa básica de autonomia. A primeira baliza para o eventual processo de intervenção destinado a superar tal conflito encontra-se expressamente estampada na Constituição, quando esta consigna a excepcionalidade da medida interventiva.

Diante desse conflito de princípios constitucionais, considero adequada a análise da legitimidade da intervenção a partir de sua conformidade ao princípio constitucional da proporcionalidade.



O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão-somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade



em sentido estrito. Tal como já sustentei em estudo sobre a proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ("A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal", in *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*, 2ª ed., Celso Bastos Editor: IBDC, São Paulo, 1999, p. 72), há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto para produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto).

Registre-se, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra Canotilho (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2ª ed., p. 264).

Cumpra assinalar, ademais, que a aplicação do princípio da proporcionalidade em casos como o presente, em que há a pretensão de atuação da União no âmbito da autonomia de unidades federativas, é admitida no direito alemão. Nesse sentido, registram Bruno Schmidt-Bleibtreu e Franz Klein, em comentário ao art. 37 da Lei Fundamental, que "os meios da execução federal ("Bundeszwang") são estabelecidos pela Constituição, pelas leis federais e pelo princípio da proporcionalidade" ("Die Mittel des Bundeszwanges werden durch das Grundgesetz, die Bundesgesetze und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bestimmt", *Kommentar zum Grundgesetz*, 9ª ed., Luchterhand, p. 765).

O exame da proporcionalidade, no caso em apreço, exige algumas considerações sobre o contexto factual e normativo em que se insere a presente discussão.

Desse modo, não podem ser desconsideradas as limitações econômicas que condicionam a atuação do Estado quanto ao cumprimento das ordens judiciais que fundamentam o presente pedido de intervenção. Nesse sentido, constam do memorial apresentado pelo Estado de São Paulo, os seguintes dados, *verbis*:

"... considerando-se as estimativas de arrecadação para o exercício corrente, as despesas com o pessoal dos três Poderes do Estado deverão se situar em torno de 58% das receitas correntes líquidas estaduais; os gastos com custeio, que permite o funcionamento do aparato administrativo, incluindo-se certas parcelas que compõem o percentual mínimo a ser aplicado no desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF) e nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, 2ª, da CF), deverão atingir o montante de 19% das receitas correntes líquidas, ao passo que o serviço da dívida junto à União consumirá aproximadamente, 12% daquelas receitas; há finalmente, os gastos com investimentos mínimos indispensáveis para a simples manutenção do funcionamento de serviços essenciais (rodovias estaduais operadas diretamente pelo Poder Público, aparato de segurança pública, redes de ensino e de saúde, etc.), estimados em 9% das receitas correntes líquidas."

E continua o Estado de São Paulo: "Excluídos os gastos apontados no item anterior, o que resta de recursos são utilizados no pagamento de precatórios judiciais, despesa essa estimada, para o ano de 2002 em cerca de 2% das receitas correntes líquidas, vale dizer, algo em torno de R\$ 750.000.000 (setecentos e cinquenta milhões de reais)."

Como tenho afirmado, esse exame de dados concretos, ao invés de apenas argumentos jurídicos, não é novidade no Direito

comparado. No âmbito dos reflexos econômicos da atividade jurisdicional, a experiência internacional tem, assim, demonstrado que a proteção dos direitos fundamentais e a busca da redução das desigualdades sociais necessariamente não se realizam sem a reflexão acurada acerca de seu impacto.

Um caso paradigmático neste sentido é aquele em que a Corte Constitucional alemã, na famosa decisão sobre "numerus clausus" de vagas nas Universidades ("*numerus-clausus Entscheidung*"), reconheceu que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à "reserva do financeiramente possível" ("*Vorbehalt des finanziellen Möglichen*"). Nesse caso, segundo o Tribunal alemão, não pode existir qualquer obrigação constitucional que faça incluir o dever de, no sistema educacional, fornecer vagas a qualquer tempo e a qualquer um que as pleiteie, exigindo altos investimentos destinados a suprir demandas individuais sem qualquer consideração sobre o interesse coletivo. (*BVerfGE 33, 303 (333)*).

Com efeito, não se pode exigir o pagamento da totalidade dos precatórios relativos a créditos alimentares sem que, em contrapartida, se estabeleça uma análise sobre se tal pagamento encontra respaldo nos limites financeiros de um Estado zeloso com suas obrigações constitucionais. Tanto é verdade que, ainda que ocorra uma intervenção no Estado de São Paulo, o eventual interventor terá que respeitar as mesmas normas constitucionais e limites acima assinalados pelo referido Estado, contando, por conseguinte, com apenas 2% das receitas líquidas para pagamento dos precatórios judiciais. Ao interventor também será aplicável a reserva do financeiramente possível.

Já afirmei, em outras oportunidades, a real necessidade de que os órgãos judicantes, ao julgarem questões intrincadas,



analisem com a maior amplitude possível informações e dados concretos para obterem uma interpretação precisa.

Com esse objetivo, vale destacar que, conforme informações apresentadas pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, este Estado vem atuando de maneira bastante positiva no tocante ao pagamento dos precatórios judiciais.

Primeiramente, referido ente federado, atendendo ao disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, satisfaz a totalidade do primeiro décimo dos precatórios não alimentares no ano de 2001.

Ademais, por meio do Decreto Estadual nº 46.933, de 19 de julho de 2002, que regulamentou a Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002, destinou-se, no próprio mês de julho, mais de R\$ 100.000.000 (cem milhões de reais) para pagamento de precatórios alimentares, perfazendo, neste ano (até o presente momento), o total de R\$ 170.221.716,98 (cento e setenta milhões, duzentos e vinte e um mil, setecentos e dezesseis reais e noventa e oito centavos) com pagamento de precatórios alimentares.

Também, consoante dados fornecidos por aquela Procuradoria, serão repassados à Fazenda Estadual, nos meses de agosto e setembro, cerca de R\$ 202.000.000 (duzentos e dois milhões de reais), o que resultará até o final do ano no pagamento de mais de R\$ 400.000.000 (quatrocentos milhões de reais), ou seja, mais de 10% da dívida total estimada.

Portanto, não resta configurada uma atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com a finalidade de não pagamento dos precatórios alimentares.

No caso em exame, a par de um quadro de impossibilidade financeira quanto ao pagamento integral e imediato dos precatórios relativos a créditos de natureza alimentícia, verifica-se a conduta inequívoca da unidade federativa no sentido de honrar tais dívidas.



É evidente a obrigação constitucional quanto aos precatórios relativos a créditos alimentícios, assim como o regime de exceção de tais créditos, conforme a disciplina do art. 78 do ADCT. Mas também é inegável, tal como demonstrado, que o Estado encontra-se sujeito a um quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia.

Nesse quadro de conflito, assegurar, de modo irrestrito e imediato, a eficácia da norma contida no art. 78 do ADCT, pode representar negativa de eficácia a outras normas constitucionais. Exemplo bastante ilustrativo é a obrigação dos Estados no que se refere à educação e à saúde. Nos termos do art. 212 da Constituição, os Estados estão obrigados a aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição também prevê, no art. 198, § 2º, a aplicação de recursos mínimos pelos Estados na área de saúde. O descumprimento de tais obrigações, por óbvio, representaria negativa de eficácia a normas constitucionais, bem como implicaria a configuração de específica hipótese de intervenção federal. De fato, o art. 34, VI, alínea "e", prevê expressamente, como hipótese de intervenção, a garantia da observância da "aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde".

Diante de tais circunstâncias, cumpre indagar se a medida extrema da intervenção atende, no caso, às três máximas parciais da proporcionalidade.

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas mesmas limitações factuais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações

constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais.

Enfim, resta evidente que a intervenção, no caso, sequer consegue ultrapassar o exame de adequação, o que bastaria para demonstrar sua ausência de proporcionalidade.

Também é duvidoso que o regime de intervenção seja necessário, sob o pressuposto de ausência de outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Manter a condução da Administração estadual sob o comando de um Governador democraticamente eleito, com a ressalva de que esteja o mesmo atuando com boa-fé e com o inequívoco propósito de superar o quadro de inadimplência, é inegavelmente medida menos gravosa que a ruptura na condução administrativa do Estado. Pode-se presumir, ademais, que preservar a chefia do Estado será igualmente eficaz à eventual administração por um interventor, ou, ao menos, não se poderia afirmar, com segurança, que a administração de um interventor, sujeito às inúmeras condicionantes já apontadas, será mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.

A intervenção não atende, por fim, ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. Nesse plano, é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja o adimplemento de obrigações de natureza alimentícia, e o ônus imposto ao atingido que, no caso, não é apenas o Estado, mas também a própria sociedade. Não se contesta, por certo, a especial relevância conferida pelo constituinte aos créditos de natureza alimentícia. Todavia, é inegável que há inúmeros outros bens jurídicos de base constitucional que estariam sacrificados na hipótese de uma intervenção pautada por um objetivo de aplicação literal e irrestrita das normas que determinam o pagamento imediato daqueles créditos.

Por fim, consideradas as peculiaridades do caso em exame, diante dos princípios constitucionais que supostamente encontram-se em conflito, afigura-se recomendável a adoção daquilo que a doutrina define como uma "relação de precedência condicionada" entre os princípios concorrentes. Nesse sentido, ensina Inocência Mártires Coelho:

"Por isso é que, diante das antinomias de princípios, quando em tese mais de uma pauta lhe parecer aplicável à mesma situação de fato, ao invés de se sentir obrigado a escolher este ou aquele princípio, com exclusão de outros que, *prima facie*, repute igualmente utilizáveis como norma de decisão, o intérprete fará uma **ponderação** entre os standards concorrentes - obviamente se todos forem princípios válidos, pois só assim podem entrar em rota de colisão - optando, afinal, por aquele que, nas circunstâncias, lhe pareça mais adequado em termos de otimização de justiça.

Em outras palavras de Alexy, resolve-se esse conflito estabelecendo, entre os princípios concorrentes, uma **relação de precedência condicionada**, na qual se diz, sempre diante das peculiaridades do caso, em que condições um princípio prevalece sobre o outro, sendo certo que, noutras circunstâncias, a questão da precedência poderá resolver-se de maneira inversa." (Coelho, Inocência Mártires, *Racionalidade Hermenêutica: Acertos e Equívocos*, in: *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo, Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, Coord. Ives Gandra S. Martins, São Paulo, América Jurídica, 2002, p. 363).

Estão claros, no caso, os princípios constitucionais em situação de confronto. De um lado, em favor da intervenção, a proteção constitucional às decisões judiciais, e de modo indireto, a posição subjetiva de particulares calcada no direito de precedência dos créditos de natureza alimentícia. De outro lado, a posição do Estado, no sentido de ver preservada sua prerrogativa constitucional

mais elementar, qual seja a sua autonomia, e, de modo indireto, o interesse, não limitado ao ente federativo, de não se ver prejudicada a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, como educação e saúde.

Assim, a par da evidente ausência de proporcionalidade da intervenção para o caso em exame, o que bastaria para afastar aquela medida extrema, o caráter excepcional da intervenção, somado às circunstâncias já expostas recomendam a precedência condicionada do princípio da autonomia dos Estados.

Por fim, cabe aqui lembrar da pioneira decisão desta Corte sobre o tema ora em discussão, em acórdão da relatoria do eminente Ministro Nelson Hungria (IF nº 20, DJ de 15.07.1954).

Tratava-se de pedido de intervenção no Estado de Minas Gerais, que havia alegado não poder efetivar a decisão judicial que embasou o apelo, não por deliberado propósito de descumprir o requisitório, mas em razão de ocasional falta de numerário.

Este Tribunal, por unanimidade, reconheceu que: "Para justificar a intervenção, não basta a demora de pagamento, na execução de ordem ou decisão judiciária, por falta de numerário: é necessário o intencional ou arbitrário embaraço ou impedimento oposto a essa execução."

Acrescentou o Ministro Nelson Hungria em seu voto: "Ora, no caso vertente, o retardamento não promana de obstáculo criado pelo Governador mineiro, mas da acidental exaustão atual do erário do Estado."

O precedente desta Corte bem se aplica ao pedido de intervenção sob exame. Com efeito, consoante as informações apresentadas pelo Estado de São Paulo, este ente federativo tem sido diligente na tentativa de plena satisfação dos precatórios judiciais. Encontra, contudo, obstáculos nas receitas constitucionalmente vinculadas e na reserva do financeiramente

possível. A ele também se aplica a máxima invocada pelo Ministro Nelson Hungria: "Onde não há, até rei perde."

Ressalte-se, porém, que não se está a atribuir uma imunidade aos Estados, relativamente ao cumprimento ou não dos precatórios judiciais, sob pena de absoluta inaplicabilidade do art. 78 do ADCT - o que certamente vai de encontro à força normativa da Constituição -, com a conseqüente perda de credibilidade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário perante a sociedade brasileira.

O que se pretende é ultrapassar uma leitura simplista do texto constitucional, sobretudo, quando se tem em mente que a regra é da autonomia do ente federado.

Desse modo, enquanto o Estado de São Paulo se mantiver diligente na busca de soluções para o cumprimento integral dos precatórios judiciais, não estarão presentes os pressupostos para a intervenção federal ora solicitada. Em sentido inverso, o Estado que assim não proceda estará sim, ilegitimamente, descumprindo decisão judicial, atitude esta que não encontra amparo na Constituição Federal.

Indefiro, pois, o pedido.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

INTERVENÇÃO FEDERAL 1.207-4

PROCED.: SÃO PAULO

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE

REDATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.: ANDRE BOGASIAN

ADVDS.: LUIZ EDUARDO LEME LOPES DA SILVA E OUTROS

REQDO.: ESTADO DE SÃO PAULO

ADVDS.: PGE-SP - EDSON MARCELO VELOSO DONARDI E OUTROS

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na inicial da intervenção, vencido o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Celso de Mello, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 19.03.2003.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

*Luiz Tomimatsu*  
Luiz Tomimatsu  
pl Coordenador