

A SUPER RPV E O CRÉDITO SUPERPREFERENCIAL: INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 9º, §3º, DA RESOLUÇÃO N.º 303/2019 DO CNJ

Matusalém Jobson Bezerra Dantas

Vice-Presidente do Instituto Potiguar de Direito Processual Civil – IPPC
Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UFRN
Professor da Graduação e da Pós-graduação *lato sensu* do Centro Universitário
do Rio Grande do Norte (UNI-RN)
Professor da Pós-graduação em Direito Processual Civil
da Universidade Potiguar
Diretor de Secretaria da 4ª Vara da JFRN

RESUMO: Questiona-se a constitucionalidade da Resolução n.º 303/2019 do CNJ, ao inovar permitindo que o crédito superpreferencial possa ser pago por RPV, mesmo que o valor alcance até o triplo (ou quádruplo, durante o período de regime especial) de seu teto. Defende-se que a denominada “Super RPV”, embora destinada a categorias de pessoas com vulnerabilidade social, padece de inconstitucionalidade, devendo haver declaração judicial com redução de texto, para ser excluída a expressão “distinta de precatório” do art. 9º, §3º, da referida Resolução.

PALAVRAS-CHAVE: Crédito superpreferencial. Precatório. RPV. Resolução. Conselho Nacional de Justiça. Inconstitucionalidade.

INTRODUÇÃO

No Brasil, vive-se um estado de coisas inconstitucional, já que a maioria dos Entes federativos não consegue adimplir, no prazo constitucionalmente previsto, seus débitos judiciais, em flagrante desobediência ao comando do art. 100 da Constituição Federal (CF).

Segundo informação contida no Parecer do Relator da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 212-A/2016, Deputado Arnaldo Faria de Sá, “estima-se hoje que os débitos públicos decorrentes de condenações judiciais já superam

100 bilhões de reais, um passivo público que tem maior peso para os Estados, Distrito Federal e Municípios”.

No epicentro desse imbróglgio jurídico, político e social, estão os credores que, após longo processo judicial, reconhecido o direito ao crédito, ainda se depararam com a dificuldade de pagamento pela Fazenda pública.

O objeto de nosso estudo será a figura do credor superpreferencial, modalidade criada pela Emenda Constitucional (EC) n.º 62/2009, com modificações posteriores pelas EC's n.ºs 94/2016 e 99/2017. É que diante da demora no adimplemento dos precatórios, o constituinte reformador deu preferência de pagamento a certo grupo de pessoas, a saber: pessoas acima de 60 anos, de pessoas portadoras de doenças graves ou de pessoas com deficiência, para que esses grupos recebam de forma mais expedita o crédito a que fazem jus.¹ Somente após o pagamento desses créditos, seguem-se os pagamentos dos créditos preferenciais (demais créditos alimentares) e, por fim, dos créditos comuns (todos aqueles não incluídos nas categorias anteriores).

A classificação em crédito superpreferencial tradicionalmente importava para fins de cronologia do pagamento de precatório, já que, para fins de Requisição de Pequeno Valor (RPV), todos eram pagos em tempo expedito.

Ocorre que a Resolução n. 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu art. 9º, §3º, determinou que os créditos superpreferenciais fossem pagos na modalidade de RPV, limitado o pagamento nessa modalidade ao triplo (ou quádruplo, durante o período de regime especial para pagamento dos precatórios) do limite para pagamento por RPV.

Explica-se melhor: imagine um crédito alimentar de R\$ 65.000,00, titularizado por pessoa de 65 anos, perante o Município “X”, que estabeleceu legalmente o limite de R\$ 10.000,00 para expedição de RPV. Na forma que se trabalhava até a edição da Resolução n.º 303 do CNJ, de 18 de dezembro de 2019, seria expedido um precatório de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), sendo que o crédito superpreferencial do autor permitiria que ele recebesse R\$ 50.000,00² (cinquenta mil reais) de forma antecipada, é dizer, antes de outros precatórios expedidos anteriormente ao dele, mas na modalidade de precatório. Nos termos da referida Resolução, o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) será expedido por RPV, com pagamento em até 60 dias, sendo o restante do valor pago na modalidade de precatório, seguindo-se a ordem cronológica de inscrição.

1 Para caracterizar essa superpreferência, necessário que os créditos possuam natureza alimentar e sejam limitados ao triplo ou quádruplo (durante o período de regime especial para pagamento dos precatórios) do valor disciplinado legalmente para pagamento por RPV.

2 Partindo do pressuposto de que o Município integra o Regime especial para pagamento de precatório.

A alteração é substancial e de grande impacto prático, tanto para o credor, notadamente pelas características peculiares, quanto para o devedor.

Pretende-se com este artigo discutir a constitucionalidade da modalidade de pagamento do crédito superpreferencial, através dessa “super RPV” expedida com valores que podem chegar ao triplo ou quádruplo do montante legalmente estabelecido para o teto da RPVs.

Antes de tratar diretamente da problemática em si, falar-se-á sobre as alterações trazidas pelas EC’s n.ºs 62/2009, 94/2016 e 99/2017, a interpretação que o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Conselho da Justiça Federal (CJF) tinham sobre o assunto, para, ao final, analisar a modificação trazida pela Resolução n.º 303/CNJ.

1. A SAGA NA BUSCA DE SOLUCIONAR O PROBLEMA DOS PRECATÓRIOS NO BRASIL: EMENDAS CONSTITUCIONAIS 62/2009, 94/2016 E 99/2017.

1.1. BREVES APONTAMENTOS SOBRE PRECATÓRIO

O precatório é um ofício enviado pelo juiz da execução ao Presidente do Tribunal, para que este, dentro da sistemática constitucional, ordene o pagamento dos débitos da Fazenda pública, a partir da alocação de verbas que foram destinadas pelo orçamento da entidade devedora.

O precatório foi concebido para moralizar o pagamento dos débitos estatais, a fim de que isso não ficasse à mercê do arbítrio do administrador público, cuja sequência e temporalidade de pagamento fossem submetidas a critérios não republicanos.

Os precatórios apresentados pelo Presidente do Tribunal à entidade devedora até 1º de julho devem ser incluídos no orçamento do ano vindouro para pagamento. (CF, art. 100, §5º)

A desorganização administrativo-financeira dos entes públicos brasileiros gerou um estado de calote institucionalizado para os credores da fazenda pública, o que acarreta num enorme descrédito ao Judiciário, que encontra dificuldades para satisfazer as obrigações de pagar quantia contra a fazenda.³

³ “(...) O descumprimento reiterado de precatórios, por lustros e décadas, é uma desmoralização para o Poder Judiciário, porque é uma ordem judicial - uma condenação judicial - que está sendo descumprida, além de ser um mau exemplo de deslealdade do Estado para com o seu cidadão. Qualquer cidadão, na verdade qualquer empresa que se comportasse nos seus negócios privados como se comporta o Estado brasileiro teria a falência decretada. Evidentemente nós não podemos, nem queremos, cancelar esse estado de coisas. (...)” (STF, Pleno, Questão de ordem na ADI 4425/DF. Trecho do voto do Min. Luís Roberto Barroso)

Como forma de diminuir a agonia dos credores, há a modalidade de pagamento denominada de requisição de pequeno valor (RPV), que se trata de ofício enviado pelo juiz da execução ao Presidente do Tribunal (ou diretamente ao devedor, nas hipóteses constitucionais) para que este, dentro da sistemática constitucional, ordene o pagamento dos débitos da fazenda pública no prazo máximo de 60 dias.

De uma simples visão, percebe-se que a sistemática de pagamento da RPV é bem mais expedita quando comparada à do precatório, o que, sem sombra de dúvidas, é bem mais vantajoso para o credor. Todavia, a RPV só é possível quando o valor total do débito não supera 60 salários-mínimos no âmbito federal ou o teto estabelecido pela entidade devedora, desde que não inferior ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. (CF, art. 100, §4º)

O grande problema tem sido o pagamento dos precatórios. Os entes públicos declaradamente não conseguem adimplir seus débitos, não se respeitando o mandamento constitucional de incluir no orçamento as dívidas apresentadas por precatório até 1º de julho do ano anterior.

1.2. A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 62/2009

Para atender ao reclamo dos governantes, o Parlamento brasileiro editou a Emenda Constitucional n.º 62/2009, criando um regime especial para pagamento dos precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com possibilidade de estender por 15 anos o adimplemento. Instituiu-se, como ocorrera outrora com a EC n.º 30/2000, uma moratória constitucional para pagamento das condenações judiciais.

O escopo foi, por um lado, diante do estado de coisa inconstitucional, permitir aos entes federados que se organizem para que venham, em médio prazo, tornarem-se adimplentes com os pagamentos das condenações judiciais, respeitando, portanto, a Constituição. Por outro lado, impõe medidas financeiras para que referidos entes possuam capacidade de pagamento, para além de arbítrios políticos.

Mais diretamente ligado ao objeto deste trabalho, A EC n.º 62/2009, sensível à situação delicada de muitos credores, instituiu a modalidade de crédito superpreferencial para idosos e doentes graves, deixando o art. 100, §2º, da CF com a seguinte redação:

“Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos

os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.”

Nos termos do Parecer do Relator da matéria na Comissão Especial de Regime de Pagamento de Precatórios (PEC 351/2009), o então Deputado Eduardo Cunha, asseverou-se que:

Isso não é coerente com o sistema jurídico vigente, por dois motivos: primeiro porque, a expedição do precatório, apesar de ser uma atividade administrativa vinculada, integra o processo judicial movido contra o Estado. Constitui-se uma fase indispensável nas execuções contra a Fazenda Pública, haja vista o pagamento do crédito executado só se perfazer por esse meio, podendo-se dizer que se trata de um ato processual realizado no âmbito administrativo; segundo porque, não faria o menor sentido estabelecer prioridade de tramitação para os processos judiciais cujas partes sejam idosos, e chegada a fase administrativa de expedição do precatório, o processo emperrar sob a alegação de que a celeridade prevista no CPC diria em respeito, apenas, aos atos e diligências judiciais. Tal interpretação, excessivamente, formalista não se coaduna com a finalidade da lei e com o Estado Democrático de Direito.

O argumento para a inserção de tratamento diferenciado para os idosos é válido e legítimo, outorgando-lhe prioridade na tramitação do procedimento administrativo de pagamento do precatório.

1.3. O IMPACTO JURÍDICO DO JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S DE N.ºS 4.357 E 4.425 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Emenda Constitucional n.º 62/2009 trouxe grande e profunda modificação na sistemática de pagamento dos precatórios. Muitos de seus dispositivos normativos tiveram a constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal (STF), através das Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.ºs 4357 e 4425.

No que nos interessa por ora, o STF no julgamento conjunto das referidas ações, apreciou a constitucionalidade: a) da sistemática de “superpreferência” a credores de verbas alimentícias quando idosos ou portadores de doença grave; e b) da limitação da preferência a idosos que completem 60 (sessenta) anos até a expedição do precatório.

Quanto ao primeiro ponto, o STF assentou que:

*O pagamento prioritário, até certo limite, de precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela Emenda Constitucional nº 62/2009.*⁴

Quanto ao segundo ponto, firmou-se a tese de que:

A expressão “na data de expedição do precatório”, contida no art. 100, §2º, da CF, com redação dada pela EC nº 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, caput) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento.⁵

Segundo o voto-vencedor do Min. Luiz Fux, rejeitou-se a arguição de inconstitucionalidade, “forte no argumento de que o regime de “superpreferência”, por ter sido originalmente criado pela própria EC nº 62/2009, não possuía contornos anteriores na Carta de 1988, de sorte que o legislador detinha liberdade para criá-lo limitadamente, isto é, dentro de balizas bem definidas”.

1.4. AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N.ºS 94/2016 E 97/2017

Como visto, o julgamento conjunto das ADI's 4425 e 4357, ocorrido em 25 de março de 2015, importou na declaração de inconstitucionalidade de vários dispositivos importantes da EC n.º 62/2009. Para que não houvesse um “vácuo normativo” quanto ao pagamento dos precatórios, o STF decidiu normatizar de forma transitória a questão, até que o Congresso editasse nova emenda constitucional.

A Emenda Constitucional n.º 94, de 15 de dezembro de 2016, foi editada para regulamentar o regime de pagamento de débitos públicos, diante do reconhecimento de inconstitucionalidade pelo STF. Acatou os fundamentos da decisão proferida pela Suprema Corte, normatizando em sintonia com ela, num verdadeiro espírito de diálogo institucional.

4 STF, ADI 4.425, rel. Min. **Ayres Britto**, red. p/ o ac. Min. **Luiz Fux**, Pleno, j. 14/3/2013, DJE 19/12/2013.

5 Idem. Ibidem.

No que nos importa mais diretamente, a referida Emenda apenas modificou a redação do §2º do art. 100, para acrescentar as pessoas com deficiência para, ao lado dos idosos e dos portadores de doença grave, titularizarem o crédito superpreferencial de natureza alimentar.

A Emenda Constitucional n.º 99/2017, por sua vez, tendo por foco apenas aquilo que nos interessa de maneira especificada, incluiu o §2º ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT), para que:

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

Ou seja, de ordinário, o crédito superpreferencial é aquele limitado ao triplo do valor previsto para RPV do respectivo ente público. Nos termos do art. 102, §2º, do ADCT, enquanto perdurar o regime especial de pagamento de precatórios, o crédito superpreferencial será estendido ao quádruplo do valor previsto para RPV do respectivo ente público.

Objetiva-se, com tal medida, enquanto permanecer a situação excepcional, fazer com que os titulares do crédito superpreferencial possam receber, no menor espaço de tempo, a maior quantia possível.

2. DO ESTADO DA ARTE

Até a edição da Resolução n.º 303, de 18 de dezembro de 2019, do CNJ, o entendimento assentado sobre o crédito superpreferencial era de que ele não importava ordem de pagamento imediato, apenas ordem de preferência, conforme art. 17 da Resolução n.º 458/2017, do Conselho da Justiça Federal (CJF).

O entendimento assentado pela referida Resolução do CJF dialogava com o entendimento remansoso do STF⁶, no sentido de que os créditos de natureza alimentar, ainda que submetidos a uma ordem cronológica preferencial de pagamento, submeter-se-iam ao rito do precatório.

6 “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o disposto no caput do art. 100 da Constituição da República, firmou-se no sentido de submeter, mesmo as prestações de caráter alimentar, ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Precedentes.” (STA 90 AgR, rel. Min. **Ellen Gracie**, Pleno, j. 13/9/2007, DJE 26/10/2007)

Merece destaque o assentado no voto-vencedor do Min. Luiz Fux, na ADI n.º 4.425⁷:

“Sabe-se que foi a redação original da Constituição Federal de 1988 que inovou, no histórico constitucional brasileiro, ao estabelecer um regime diferenciado para os créditos de natureza alimentar contra a Fazenda Pública no universo dos precatórios judiciais (CF/88, art. 100, caput, primeira parte). Fundou-se tal regime na consideração da premência a que se sujeitam os titulares de créditos alimentares não adimplidos, já que intimamente ligados a necessidades essenciais, assim merecedores de um tratamento privilegiado em face dos demais débitos judiciais da Fazenda. Discutiu-se muito, após a entrada em vigor da Carta, se tal inovação teria o condão de simplesmente retirar os créditos alimentares do sistema de precatórios, para que com isso fosse devido o pagamento imediato pela Fazenda Pública (...). Referida tese restou vencida nesta Suprema Corte a partir do julgamento da ADIn nº 47/SP, Rel. Min. Octavio Galloti, assentando-se o entendimento de que os créditos alimentares estão submetidos a uma ordem cronológica preferencial para satisfação dos respectivos precatórios, em sequenciamento paralelo à ordem cronológica dos demais credores da Fazenda, conforme hoje afirma a Súmula 655 deste Tribunal (...).”

A matéria é objeto da Súmula n.º 655 do STF, com o seguinte enunciado: “A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”.

Ou seja, a tese jurídica formada é no sentido de que o regime constitucionalmente diferenciado dos créditos alimentares não dá direito automático ao pagamento por RPV, mas “apenas” a uma preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia sobre aqueles de caráter meramente comum.

Nesse sentido vinha sendo a interpretação⁸ e aplicação também para os

7 STF, ADI 4.425, rel. Min. Ayres Britto, red. p/ o ac. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 14/3/2013, DJE 19/12/2013.

8 Ver, por todos, CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017. p. 385 “Estabeleceu-se, enfim, uma prioridade que se põe acima dos próprios créditos alimentares. A maior prioridade é a de créditos alimentares de idosos, de portadores de doença grave ou de pessoas com deficiência. Em outras palavras, passou a haver 3 (três) ordens cronológicas: a dos créditos alimentares de idosos, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência; a dos créditos alimentares; e a dos créditos não alimentares.” Em sentido contrário, ASSIS, Araken de. **Manual da execução**. 19ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.p. 1456. “Do regime especial do art. 100 da CF/1988 ficaram excluídos os créditos de menor quantia, alimentares ou não. Em primeiro lugar, pagar-se-ão os créditos alimentares de maior quantia, inclusive o saldo credor das pessoas idosas e doentes (art. 100, 2º, da CF/1988), por óbvio ‘já descontado o valor equivalente ao triplo do fixado em lei’ para dívida de menor quantia eventualmente pago em oportunidade anterior, conforme a qualidade da

créditos denominados superpreferenciais, de que se tratava de um regime constitucionalmente superdiferenciados, pois teriam máxima preferência na ordem cronológica de pagamento dos precatórios, mas não os transformavam em RPV. Ora, dentro da teoria de precedentes, situações semelhantes demandas respostas normativas semelhantes (*treat like cases alike*).

Mas aí veio a Resolução n.º 303, de 18 de dezembro de 2019, do CNJ. Vamos à análise dela.

3. O ART. 9º, §3º, DA RESOLUÇÃO N.º 303/2019 DO CNJ, O CRÉDITO SUPERPREFERENCIAL E A “SUPER RPV”

A Resolução n.º 303, de 18 de dezembro de 2019, do CNJ, dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário.

No art. 1º, afirma que “a expedição, gestão e pagamento das requisições judiciais previstas no art. 100 da Constituição Federal são disciplinadas no âmbito do Poder Judiciário pela presente Resolução. Parágrafo único. Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, o Conselho da Justiça Federal e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no âmbito das respectivas competências, expedirão atos normativos complementares”.

Daí se percebe que se trata de norma infraconstitucional, com caráter geral e abstrato, que regulamenta diretamente a norma constitucional, cabendo aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, ao Conselho da Justiça Federal e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no âmbito das respectivas competências, expedir atos normativos complementares.

Nesse sentido, o art. 81 determina que “os tribunais deverão adequar prontamente seus regulamentos e rotinas procedimentais à gestão e à operacionalização da expedição, processamento e liquidação de precatórios e requisições de pagamento de obrigações de pequeno valor às disposições contidas nesta Resolução”.

Especificamente sobre o crédito preferencial, objeto deste trabalho, o art. 2º, III, considera crédito superpreferencial “a parcela que integra o crédito de natureza alimentar, passível de fracionamento e adiantamento nos termos do art. 100, §2º, da Constituição Federal, e art. 102, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT”.

Esse crédito de natureza alimentar, titularizado por idosos, portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, será pago com prioridade sobre todos os demais, até o equivalente ao triplo fixado em lei como obrigação de pequeno

pessoa jurídica de direito público devedora; em segundo lugar, os créditos comuns de maior quantia”.

valor, admitido o fracionamento do valor da execução para essa finalidade”. (Resolução n.º 303/2019 - CNJ, art. 9º, caput e CF, art. 100, §2º)

Enquanto vigente o regime especial⁹, o crédito superpreferencial será de até o quántuplo daquele estabelecido em lei para pagamento por RPV. (Resolução n.º 303/2019 - CNJ, art. 74 e art. 102, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT)

Até agora, a Resolução em análise não trouxe nada de novo. O imbróglio começa quando, em seu art. 9º, §3º, preceitua que deferido o pedido de pagamento por crédito superpreferencial, o juízo da execução expedirá requisição judicial de pagamento, distinta de precatório. Como só há duas modalidades de requisito de pagamento, não sendo precatório, a Resolução determina a expedição de RPV.

Qual o impacto prático disso? Retomemos o exemplo fictício que foi trazido na Introdução deste artigo. Um idoso de 65 anos é titular de crédito alimentar de R\$ 65.000,00, em decorrência de condenação judicial, perante o Município “X”, que estabeleceu legalmente o limite de R\$ 10.000,00 para expedição de RPV.

Nos termos da Resolução do CNJ em questão, e caso o Município esteja enquadrado no regime especial de pagamento por precatórios, o juízo da execução deverá expedir uma “super RPV” de R\$ 50.000,00 e um precatório de R\$ 15.000,00.

A “super RPV” será paga em até 60 dias de sua inscrição no Tribunal; já o precatório será pago preferencialmente, por se tratar de natureza alimentar, mas respeitada a cronologia desse tipo de precatório.

Caso o Município não estivesse enquadrado no Regime Especial, o valor da “super RPV” será até o triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; é dizer, seria possível expedir uma RPV de R\$ 30.000,00 e um precatório de R\$ 35.000,00.

E qual o problema? O problema está na interpretação que a Resolução dá à expressão constitucional “admitido o fracionamento”, a permitir a expedição de parte do valor pela “super RPV” e a outra parte por precatório.¹⁰ Todavia, crê-se que essa interpretação é inconstitucional, pelas seguintes razões:

9 Art. 79 da Resolução n.º 303/2019 – CNJ: “O ente devedor voltará a observar o disposto no art. 100 da Constituição Federal, quando o valor da dívida de precatórios requisitados, sujeita a regime especial, for inferior ao dos recursos destinados a seu pagamento, segundo as regras do art. 101 a 105 do ADCT e as normas desta Resolução”.

10 CF, art. 100, § 2º, “Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, **admitido o fracionamento** para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.” (grifo acrescentado)

- 1) não há lógica, nem razoabilidade, na compreensão de que o fracionamento do valor, a que se refere a Constituição (art. 100, §2º), é a permissibilidade para a confecção de uma “super RPV”. Se a *ratio* constitucional era essa, porque a expressão “exceto sobre aqueles referidos no §2º deste artigo”, contida no final do art. 100, §1º? Ora, se o Constituinte, tratando de pagamento preferencial de créditos alimentar em sede de precatório, diz que tal preferência não se aplica aos créditos alimentares superpreferenciais, deixa mais do que evidente que não está discutindo a modalidade de pagamento (se precatório ou RPV), mas que está a debater a cronologia de pagamento dos precatórios;
- 2) a interpretação de que a expressão “admitido fracionamento” permitiria o fracionamento do requisitório para pagamento em parte através da “Super RPV” e o restante através de precatório, viola o art. 100, §8º¹¹, que proíbe o fracionamento de requisitórios, a fim de parte ou a totalidade do crédito seja pago por RPV;¹²
- 3) a Suprema Corte já teve a oportunidade de discutir e sumular tese jurídica sobre se a constituição de regime diferenciado de crédito instituído pela Constituição teria o condão de modificar a modalidade de pagamento de precatório para RPV ou se apenas significaria uma preferência absoluta no pagamento cronológico. O enunciado da Súmula n.º 665 resume bem a tese construída: “A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”;
- 4) se o CNJ entende que o crédito superpreferencial possui elementos específicos que justificam uma distinção com o precedente formado pelo STF ou, mesmo não havendo distinção, mas pretende fazer a superação do precedente (sobre o que temos sérias restrições, caso seja a hipótese), deveria ter trazido motivação suficiente nos “Considerandos” da Resolu-

11 CF. Art. 100, § 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

12 STF, RE 592.619, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 8/9/2010, Pleno, DJE de 16/11/2010. “(...) é pacífico o entendimento desta Corte, segundo o qual é impossível o fracionamento da execução para RPV. (...) No presente caso, o acórdão recorrido, ao autorizar o fracionamento da execução para o pagamento de custas mediante RPV, divergiu da orientação firmada por esta Corte, uma vez que a execução das verbas acessórias não é autônoma, devendo ser considerada em conjunto com a condenação principal. (...) Dessarte, a execução das custas processuais não pode ser feita de modo independente, devendo ocorrer em conjunto com a do precatório que diz respeito ao total do crédito. Isso porque o art. 100, § 8º, da Constituição, com a redação dada pela EC 62/2009, veda o fracionamento, a repartição ou a quebra do valor da execução, não podendo a liquidação das custas ser feita de forma apartada.”

ção, fazendo um necessário diálogo institucional. Dentro de um Estado Democrático de Direito, a ausência de motivação adequada e a obscuridade na tomada de decisão configuram violação à segurança jurídica, e não há Estado Democrático sem segurança jurídica;

- 5) o STF já teve oportunidade de se manifestar expressamente sobre o crédito de natureza superpreferencial, quando do julgamento conjunto das ADI's 4.357 e 4.425, no voto-vencedor do Min. Luiz Fux, deixando clarividente que o precatório expedido com base nesse crédito terá a mais elevada ordem de preferência, numa demonstração de coerência interna, estabilidade¹³, respeito aos próprios precedentes. Veja-se o seguinte trecho do voto:

Sob este pano de fundo, o que pretendeu a EC nº 62/09 foi incrementar essa diferenciação no regime de pagamentos, adicionando agora, ao referido critério objetivo da natureza do crédito alimentar, alguns parâmetros subjetivos quanto à pessoa do credor, cujo preenchimento alça o precatório de que é titular a uma segunda e mais elevada ordem de precedência, acima dos precatórios alimentares ordinários e dos precatórios sem qualquer qualificativo. Daí a denominação de “superpreferência” ao regime instituído pelo §2º do art. 100 da Constituição, que toca os créditos alimentícios cujos titulares (i) tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório ou (ii) sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, limitada a preferência, em qualquer caso, “até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (grifos acrescentados)

Não restam dúvidas de que a redação dada pelo art. 9º, §3º, da Resolução do CNJ padece de inconstitucionalidade, devendo haver declaração judicial com redução de texto, para ser excluída a expressão “distinta de precatório”.

E qual a forma correta de expedição, então?

Se o valor do crédito ultrapassa o teto da RPV, deve-se expedir um único precatório. O valor correspondente ao triplo ou quántuplo (a depender se o ente público está ou não submetido ao regime especial de precatórios) deverá ser inserido pelo tribunal na condição de crédito superpreferencial e ser pago com absoluta prioridade no prazo constitucional de pagamento dos precatórios. O valor que sobejar ao crédito superpreferencial, caso exista, será pago na categoria interme-

13 CPC, art. 926. “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.”

diária como natureza alimentar, respeitada a ordem cronológica entre eles, tendo preferência total sobre os créditos de natureza comum.

Por fim, de *lege ferenda*, a Constituição só dá, de forma expressa, tratamento diferenciado para o idoso, portador de doença grave e pessoas com deficiência quando o crédito é de natureza alimentar. E sobre o crédito comum, eles não têm prioridade? Ora, se o fundamento para o pagamento prioritário do crédito alimentar é a situação de vulnerabilidade social deles, esse pagamento prioritário também deve se estender para os créditos comuns, respeitadas as filas próprias de cada qualidade de crédito, com base no princípio geral da isonomia, a partir da máxima de que onde há as mesmas razões deve haver o mesmo direito. Tanto para os créditos de natureza alimentar, quanto para os créditos de natureza comum, deve haver a fila preferencial dos idosos, portadores de doença grave e pessoas com deficiência.

CONCLUSÃO

O problema do pagamento dos débitos judiciais da Fazenda pública é estrutural. Várias Emendas Constitucionais foram editadas para tentar solucioná-lo, sem, todavia, um êxito expressivo.

Uma medida paliativa para enfrentamento do problema foi atribuir preferência de pagamento aos créditos de natureza alimentar, que, segundo entendimento do STF, cristalizado na Súmula n.º 655, tal crédito, se superior ao teto legal para expedição de RPV, deve naturalmente ser expedido como precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

Outra medida paliativa foi a criação do crédito superpreferencial, quando o crédito de natureza alimentar for titularizado por pessoas idosas, portadoras de doença grave ou por pessoas com deficiência. Até a edição da Resolução n.º 303, de 18 de dezembro de 2019, do CNJ, o entendimento sobre o crédito superpreferencial era de que ele não tinha o condão de ser expedido através de RPV, mas que geraria uma preferência absoluta sobre todos os demais créditos que aguardassem pagamento na fila dos precatórios. A redação do art. 9º, 3º, da referida Resolução inova no mundo jurídico para, textualmente, afirmar que o crédito superpreferencial pode ser pago por RPV até o triplo ou quádruplo do valor que legalmente é o teto da RPV. Ou seja, a Resolução cria a figura da “Super RPV”, apegando-se à expressão contida no art. 100, §2º, da CF.

Entendemos que a “Super RPV”, embora destinada a categorias de pessoas com vulnerabilidade social, padece de inconstitucionalidade, devendo ser expurgada do mundo jurídico. Os fundamentos para a inconstitucionalidade são:

- 1) não há lógica, nem razoabilidade, na compreensão de que o fracionamento do valor, a que se refere a Constituição (art. 100, §2º), é a permissibilidade para a confecção de uma “super RPV”. Se a *ratio* constitucional era essa, porque a expressão “exceto sobre aqueles referidos no §2º deste artigo”, contida no final do art. 100, §1º? Ora, se o Constituinte, tratando de pagamento preferencial de créditos alimentares em sede de precatório, diz que tal preferência não se aplica aos créditos alimentares superpreferenciais, deixa mais do que evidente que não está discutindo a modalidade de pagamento (se precatório ou RPV), mas que está a debater a cronologia de pagamento dos precatórios;
- 2) a interpretação de que a expressão “admitido fracionamento” permitiria o fracionamento do requisitório para pagamento em parte através da “Super RPV” e o restante através de precatório, viola o art. 100, §8º, que proíbe o fracionamento de requisitórios, a fim de parte ou a totalidade do crédito seja pago por RPV;
- 3) a Suprema Corte já teve a oportunidade de discutir e sumular tese jurídica sobre se a constituição de regime diferenciado de crédito instituído pela Constituição teria o condão de modificar a modalidade de pagamento de precatório para RPV ou se apenas significaria uma preferência absoluta no pagamento cronológico. O enunciado da Súmula n.º 665 resume bem a tese construída: “A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”;
- 4) se o CNJ entende que o crédito superpreferencial possui elementos específicos que justificam uma distinção com o precedente formado pelo STF ou, mesmo não havendo distinção, mas pretende fazer a superação do precedente (sobre o que temos sérias restrições, caso seja a hipótese), deveria ter trazido motivação suficiente nos “Considerandos” da Resolução, fazendo um necessário diálogo institucional. Dentro de um Estado Democrático de Direito, a ausência de motivação adequada e a obscuridade na tomada de decisão configuram violação à segurança jurídica, e não há Estado Democrático sem segurança jurídica;
- 5) o STF já teve oportunidade de se manifestar expressamente sobre o crédito de natureza superpreferencial, quando do julgamento conjunto das ADI’s 4.357 e 4.425, no voto-vencedor do Min. Luiz Fux, deixando clarividente que o precatório expedido com base nesse crédito terá a

mais elevada ordem de preferência, numa demonstração de coerência interna, estabilidade, respeito aos próprios precedentes.

Por fim, de *lege ferenda*, sugere-se que o crédito superpreferencial seja estendido para além dos créditos alimentares, alcançando os créditos comuns, com base nos princípios da isonomia e da proporcionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Araken de. Manual da execução. 19^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BRASIL. Código de processo civil (2015). **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1046>. Acesso em: 05 mai. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução* n.º 303, de 18 de dezembro de 2019. Brasília, DF:CNJ, 2019. Acesso em: 5 mai. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4425**. Relator: Min. Ayres Britto, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Pleno. Brasília, em 19 de dezembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 592.619**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Pleno. Brasília, em 16 de novembro de 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada n.º 90 no Agravo Regimental**. Relatora: Min. Ellen Gracie, Pleno. Brasília, em 16 de outubro de 2007.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 14^a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.