PRECATÓRIO — ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS — CONSTITUCIONALIDADE

— Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo de normas que devem manter entre si um vínculo de essencial *coerência.*

— O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como um estudo de índole

constitucional. A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, *entre as normas inscritas no* ADCT *e os preceitos constantes da Carta Política*, quaisquer desníveis ou desigualdades *quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se*, ambos, *no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal*, enquanto categorias normativas subordinantes, *à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado.*

— Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas *essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau* idêntico *de eficácia e de autoridade jurídicas.*

— O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT *— somente inaplicável aos créditos de natureza alimentar — compreende todos os precatórios judiciais de pagamento em 05-1-88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Recurso Extraordinário n. 160.486

Recorrente: Município de Santos
Recorrido: Santos e Ferreira Ltda.
Relator: Sr. Ministro Celso de Mello

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe dar provimento.

Brasília, 11 de outubro de 1994.

Moreira Alves — Presidente, Celso de Mello — Relator

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello — Trata-se de recurso extraordinário interposto contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, recusando aplicabilidade ao art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proclamou a incompatibilidade dessa norma de direito transitório com os princípios da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento dos precatórios judiciários, consagrados nas disposições permanentes da Constitui da República.

Salientou-se, na decisão impugnada nesta sede recursal extraordinária, que o pagamento do crédito decorrente de procedimentos expropriatórios efetivados pelo Poder Público não se acha sujeito à cláusula de parcelamento inscrita no art. 33 do ADCT.

Para exame da questão constitucional sus-

citada nesta sede processual, submeto o presente recurso extraordinário à apreciação desta Colenda Primeira Turma.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator) — O Ato das disposições Constitucionais Transitórias prescreve, em seu art. 33, que, *verbis:*

"Art. 33 — ressalvados de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído 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.*

Parágrafo único — 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."

O acórdão emanado do Tribunal *a quo* proclamou a *incompatibilidade hierárquico-normativa* dessa regra de índole transitória com os postulados superiores da isonomia (*CF*, art. 5º, *caput*), do direito de propriedade (*CF*, art. 5º, XXII), da justa indenização (*CF*, art. 5º, XXIV), do direito adquirido (*CF*, art. 5º, XXXVI) e, finalmente, do princípio regedor da elaboração e pagamento dos precatórios judiciários (*CF*, art. 100).

A doutrina consagrada no acórdão ora impugnado foi prestigiada pelo saudoso Ministro e Professor Alfredo Buzaid que expendeu as seguintes considerações sobre o tema em exame (*Revista dos Tribunais*, vol. 669/7-9), *verbis:*

"Cumpre preliminarmente ressaltar que uma regra consta do corpo da Constituição; a outra, do ato das disposições constitucionais transitórias. Aquela é de sua índole, permanente, traduz a vontade do povo em determinado momento histórico e se projeta no tempo sem qualquer limite; esta nasceu para atender determinados fatos jurídicos e tende a desaparecer quando estes se consumam. A primeira, que perdura com longevidade, obedece à evolução do Direito e guarda caracteres que podem mudar segundo a conjuntura política, social e econômica. Esta desempenha sua função transitória e momentânea e é imposta para ordenar relações existentes no momento em que é editada.

O princípio, que está sendo examinado, é o de figurarem na Constitucionação, duas disposições antagônicas. *A existência de regras constitucionais contraditórias é um fenômeno anormal que o intérprete deve analisar segundo as regras da hermenêutica.*

.....

Uma disposição transitória não tem a força de revogar uma disposição permanente da Constituição e tampouco a garantia do direito de propriedade assegurado pelo art. 5º, *XXII, da CF. Surgindo o conflito de normas, ele resolve-se pela preponderância da norma constitucional sobre a norma de Direito transitório (...).*

Concluindo *as considerações acima expostas, delas se infere que, havendo na Constituição duas disposições antagônicas entre si e figurando uma no texto propriamente dito e outra nas disposições transitórias, aquela se sobrepõe a esta, aquela prevalece sobre esta, aquela deve ser cumprida e esta deve ser desconsiderada.*

É de estrito direito e justiça julgar inaplicável o disposto no art. 33 do 'Ato das disposições constitucionais transitórias', prevalecendo, nas desapropriações de imóveis urbanos, a regra do art. 182, *3º, da CF, segundo a qual a indenização há de ser prévia e em dinheiro."* (grifei)

Não obstante o autorizado magistério do ilustre mestre da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, tenho por inacolhível a tese jurídica que, *consubstanciada na decisão ora impugnada,* sustenta a inconstitucionalidade da norma transitória autorizativa do pagamento parcelado do valor constante de precatório judicial expedido nas condições referidas pelo art. 33 do ADCT.

Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico assentam-se na premissa fundamental de que este, *"além de uma unidade, constitui também um sistema"* (Norberto Bobbio, "Teoria do Ordenamento Jurídico", p. 71, 1989, Polis/Editora UnB), razão pela qual as normas que o compõem *devem* manter entre si um vínculo de *essencial* coerência.

A concepção sistêmica do ordenamento jurídico impõe que se reconheça, desse modo, uma situação de *coexistência harmoniosa* entre as prescrições normativas que integram a estrutura em que ele se acha formalmente positivado.

A relação de antinomia vislumbrada pelo acórdão impugnado constitui situação de *conflituosidade meramente aparente*.

O vínculo de incongruência normativa, que foi destacado pelo Tribunal *a quo*, subsume-se, *no caso*, ao conceito teórico das antinomias solúveis ou aparentes, na medida em que a situação de antagonismo — proclamada na decisão ora impugnada — é facilmente dirimível pela aplicação do critério da especialidade.

É preciso acentuar, *neste ponto*, que o Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como um estatuto de índole constitucional. A estrutura normativa que nele se acha cobsubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que *inexistem* entre as normas inscritas no *ADCT* e os preceitos constantes da Carta Política, *quaisquer desníveis ou desigualdades* quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, *ambos*, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, *enquanto categorias normativas subordinantes*, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado.

Os preceitos do *ADCT*, na sua irrecusável condição de normas formalmente constitucionais, possuem, desse modo, na esfera hierárquico-normativa, o *mesmo* nível de eficácia e o *mesmo* grau de autoridade das *demais* regras positivadas no texto da própria Constituição Federal. Partilham, pois, da mesma natureza jurídica que se reconhece aos preceitos que integram a Lei Fundamental da República. Como conseqüência, as cláusulas normativas *transitórias (a) tipificam-se* pela nota da supremacia jurídica, *(b) erigem-se* como pressupostos de validade do próprio sistema de direito positivo e *(c) conservam* a mesma estabilidade normativa das prescrições inscritas na Carta Federal, razão pela qual a modificação das regras que compõem o *ADCT* sujeita-se à *mesma* disciplina ritual fixada para o procedimento da reforma das disposições constitucionais *permanentes* (Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1946", tomo VII/62, 3ª ed., 1960, Borsoi).

O acórdão ora impugnado, contudo, divorcia-se desse entendimento, pois consagra tese — a da supremacia das disposições constitucionais *permanentes* sobre as normas inscritas no ADCT — que já foi repelida em sucessivos pronunciamentos desta Suprema Corte.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta-se no sentido da *plena constitucionalidade* do preceito inscrito no art. 33 do ADCT, o qual, por *também* revestir-se de eficácia jurídico-constitucional, traduz mera *exceção* aos princípios e às normas gerais constantes da parte permanente da atual Constituição, *não se achando, assim, em situação de antinomia real ou de conflituosidade insuperável com o texto da Carta Política* (RE 148.569-SP, rel. Min. Octávio Gallotti, DJU de 04/12/92; RE 148.272-SP, rel. Min. Moreira Alves, DJU de 11/12/92; RE 161.170, rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 17/9/93; RE 159.100, ministro Ilmar Galvão, DJU de 13.08.93; RE 148.445, rel. Min. Octávio Gallotti, DJU 4/12/92; RE 148.266, rel. Min. Moreira Alves, DJU de 5/2/93; RE 144.774, rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 20/8/93; RE 143.789, rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 5/8/93).

Na realidade, o preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT — *somente inaplicável aos créditos de natureza alimentar* — compreende *todos* os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, *inclusive*

aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público.

Assim sendo, e diante do exposto, conheço do presente recurso e lhe dou privimento, para assegurar ao ora recorrente o direito ao parcelamento que lhe foi *validamente* outorgado pelo art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É o meu voto.

EXTRATO DE ATA

Recurso Extraordinário N. 160.486-7
Origem: São Paulo
Relator: Min. Celso de Mello
Recte.: Município de Santos
Advs.: Ana Lucia Megale Alves e outros
Recda.: Santos e Ferreira Ltda
Advs.: Marcelo da Rocha e Silva e outro
Decisão: A Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Relator. Unânime. 1ª Turma, 11.10.94.

Pridência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Miguel Frauzino Pereira.

Ricardo Dias Duarte, Secretário