

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

DENISE BITTENCOURT FREIDRICH

GIOVANI DA SILVA CORRALO

ROGÉRIO GESTA LEAL

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização

CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Denise Bittencourt Freidrich, Giovani da Silva Corralo, Rogério Gesta Leal
– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-142-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.
I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 :
Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Sem ter a pretensão de dizer algo desconhecido, o Direito Administrativo é uma área da ciência jurídica de grande conservadorismo. Tal assertiva justifica a relevância de construirmos um espaço de discussão e debate dos institutos jurídicos administrativos, haja vista a necessidade de passarem por uma releitura à luz de novos postulados e de novos paradigmas teóricos.

Sem sombra de dúvida, o grupo temático do CONPEDI denominado Direito Administrativo e Gestão Pública II oportunizou este espaço de discussão e de debate que giram em torno de temas jurídicos diretamente ligados ao interesse público e a valores sociais indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Em tal momento podemos refletir acerca da responsabilidade do Estado, bem como da responsabilidade dos advogados na condição de parecerista em procedimentos licitatórios. O tema da improbidade não poderia ter ficado de lado, como não ficou, especialmente no momento atual da história brasileira que, diariamente, notícias sobre corrupção são veiculadas nos espaços midiáticos. Por falar em corrupção, esta também teve um espaço privilegiado ao se discutir sobre possíveis efeitos da Lei Anticorrupção. Diretamente relacionado a ela, o dever de transparência e de informação do Estado, como forma de assegurar uma administração pública em conformidade com os princípios republicanos.

O ativismo judicial, que muitas vezes acaba fazendo as vezes da administração pública, ao assegurar determinado direito ao cidadão, e assim implementa, ou não (muitas discussões há sobre o tema) uma política pública, e tal situação assume impactos maiores se for no âmbito do espaço municipal, no qual a gestão dos recursos apresenta-se com maiores dificuldades que na esfera federal ou estadual, haja vista as atribuições que os municípios receberam do constituinte de 1988, sem, contudo, ter-lhes outorgado os devidos e necessários repasses financeiros. A escassez de recursos públicos também é deflagrada no pagamento dos precatórios, e aqui, mais uma vez, se revela uma postura do Poder Judiciário questionável, quando chamado a decidir da possibilidade de prorrogação dos prazos.

Notória e festejada transformação, passa a administração pública, ao não estar apenas vinculada a estrita legalidade de seus atos e decisões, mas deve sim guiar-se por valores

morais e éticos. Da mesma forma a procedimentalização da atividade administrativa, repleta de valores tais como o contraditório e a ampla defesa, a informalidade, entre tantos outros.

Esses e muitos outros temas estiveram na pauta dos debates que desenvolveram-se ao longo da apresentação dos trabalhos no XXIV Congresso do CONPEDI que ocorreu em Belo Horizonte e versou sobre o tema Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade . Desejamos uma excelente leitura a todos!

Denise Bittencourt Friedrich

A EFETIVIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: REFLEXÕES A PARTIR DA INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O REGIME DE PAGAMENTOS POR PRECATÓRIOS

THE EFFECTIVENESS OF NONCONTRACTUAL CIVIL LIABILITY OF THE STATE: REFLECTIONS BASED ON THE SUPREME COURT INTERPRETATION ABOUT THE LEGAL REGIME OF SPECIAL JUDICIAL ORDERS

Fernanda Vieira Souza Carvalhais

Resumo

Dedica-se o presente artigo à análise da efetividade da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado guiada pelo tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal ao regime de pagamentos por precatórios. Questiona-se a existência de um Estado brasileiro verdadeiramente responsável pelos seus atos, demonstrando que o estudo do instituto da responsabilidade estatal não deve ficar restrito ao fundamento ideológico, devendo ser deslocado para o campo da efetividade. Para tanto, propõe-se verificar de que modo se relacionam o comprometimento do Poder Executivo com o pagamento dos seus precatórios e a interpretação feita pelo Supremo Tribunal Federal em face das sucessivas alterações constitucionais sobre a forma de pagamento das condenações judiciais.

Palavras-chave: Responsabilidade civil extracontratual do estado, Efetividade, Precatórios

Abstract/Resumen/Résumé

This article is dedicated to analyze the effectiveness of Noncontractual Civil Liability of the State guided by the treatment given by the Supreme Court to the legal regime of payment of the special judicial orders. It questions the existence of a Brazilian state truly responsible for their actions, demonstrating that the study of the institute of state responsibility should not be restricted to the ideological foundation and should be shifted to the field of effectiveness. To this end, it is proposed to check how the commitment of the Executive Branch is related with the payment of the writ and the interpretation given by the Supreme Court in the face of successive legislative changes on the form of payment of court convictions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Noncontractual civil liability of the state, Effective, Special judicial orders

1 INTRODUÇÃO

O tema da responsabilidade civil extracontratual do Estado tem sido exaustivamente debatido por inúmeros trabalhos acadêmicos e dele também tem se ocupado recorrentemente a jurisprudência brasileira.

Entretanto, o modo pelo qual o discurso jurídico dominante acerca da responsabilidade civil extracontratual do Estado é estruturado pelos manuais de direito administrativo nos faz crer que a ideia de um Estado irresponsável é algo distante da nossa realidade. Isso decorre da exacerbada preocupação da doutrina com o fundamento ideológico da responsabilidade estatal, que é pressuposta como uma consequência lógica e inevitável do modelo de Estado Democrático de Direito. De outro lado, pouco tem se falado sobre a efetividade dessa responsabilidade estatal e, por consequência, pouco tem se voltado o olhar para a realidade da nossa estrutura político-administrativa, com o objetivo de questionar se temos, verdadeiramente, um Estado responsável pelos seus atos.

A busca por uma resposta a esse questionamento passa, necessariamente, pela análise do regime de pagamentos das condenações judiciais impostas à Fazenda Pública. O direito assegurado ao cidadão de ser indenizado pelas condutas lesivas decorrentes do agir administrativo previsto no §6º do artigo 37 da Constituição é um direito exercitável em face do Estado e se concretiza mediante o regime de pagamento por precatórios previsto no artigo 100 do texto constitucional.

Em vista disso, é essencial se fazer uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre tal regime de pagamentos para se entender o papel que o poder judiciário tem exercido na perpetuação e manutenção dessa histórica incapacidade dos estados e municípios de honrarem seus débitos decorrentes de condenações judiciais.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: TEMOS UM ESTADO EFETIVAMENTE RESPONSÁVEL PELOS SEUS ATOS?

A responsabilidade civil extracontratual do Estado é a obrigação constitucional imposta aos entes políticos de reparar economicamente os danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, lícitos ou ilícitos, materiais ou jurídicos, imputáveis aos agentes públicos ou às pessoas de direito privado que atuem em seu nome. (MELLO, 2009, p. 981)

A principal norma regente do instituto é o § 6º, do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 que determina: “*As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*” (BRASIL, 1988, art. 37, §6º)

Segundo as doutrinas constitucional e administrativista, a responsabilidade civil estatal é uma consequência lógica e inevitável do Estado de Direito que impõe a submissão do aparato estatal à ordem jurídica. Nessa linha, Gilmar Mendes afirma:

“[...] a ideia da responsabilidade civil do Estado deve ser apreendida como uma das expressões do próprio Estado de Direito, que, de acordo com uma de suas definições, é aquele no qual não se identificam soberanos, sendo, portanto, todos responsáveis”. (MENDES, 2014, p. 852)

Já Celso Antônio Bandeira de Mello associa a responsabilidade civil estatal ao paradigma republicano, que pressupõe um regime institucionalizado marcado pela divisão de poderes:

“[...] a ideia de República (*res publica* – coisa pública) traz consigo a noção de um regime institucionalizado, isto é, onde todas as autoridades são responsáveis, “onde não há sujeitos fora do Direito”. Procede inteiramente a ilação que daí extrai: se não há sujeitos fora do Direito, não há sujeitos irresponsáveis; se o Estado é um sujeito de direitos, o Estado é responsável. Ser responsável implica responder por seus atos, ou seja, no caso de haver causado dano a alguém, impõe-se-lhe o dever de repará-lo”. (MELLO, 2009, p. 990)

A concepção democrática do instituto, entretanto, vai muito além da submissão do aparato estatal à ordem jurídica. Uma democracia republicana como a brasileira tem como características a supremacia do poder do povo (parágrafo único, do art. 1º da CF/88) e a natureza instrumental do aparato estatal como concretizador de direitos dos cidadãos (art. 3º da CF/88). Portanto, além do princípio da legalidade, consectário do Estado de Direito, a responsabilidade civil do Estado fundamenta-se na necessidade de limitação do Poder Público, caracterizado por um governo moderado e responsável, que tem o povo como origem e destinatário final. Fundamenta-se também essa responsabilidade estatal no princípio da igualdade, traduzido pela participação de todos os cidadãos na distribuição dos encargos públicos. (GOMES, 2013, p. 908)

O tema da responsabilidade civil do Estado tem sido exaustivamente debatido por inúmeros trabalhos acadêmicos e dele também tem se ocupado recorrentemente a jurisprudência brasileira. Entretanto, na maioria das vezes, as análises feitas acerca do tema têm

como enfoque o fundamento ideológico da responsabilidade estatal, que é justamente a pressuposição de que o Estado é plenamente responsável pelos seus atos, tendo em vista a adoção pela Constituição Federal de 1988 do modelo de Estado Democrático de Direito.

Em decorrência disso, algumas ideias vêm sendo sustentadas e perpetuadas no direito público acerca da responsabilidade civil extracontratual do Estado, tais como i) a ideia de que a história do instituto reflete uma contínua evolução, progredindo para a ampliação das hipóteses de responsabilidade do Estado, para englobar cada vez mais direitos dos cidadãos, ii) a ideia de que o posto mais evoluído da responsabilidade extracontratual do Estado é a responsabilidade objetiva, iii) a ideia de que o último resquício da já tida como ultrapassada teoria da irresponsabilidade estatal encontra-se exclusivamente na resistência da responsabilização decorrente de atos legislativos e jurisdicionais¹.

Em que pese tais ideias serem de extrema importância para o aprimoramento do estudo da responsabilidade civil estatal, a análise da realidade social e da nossa prática político-administrativa demanda a adoção de uma postura mais interrogativa no estudo do tema. Para tanto, é preciso questionar se temos um Estado efetivamente responsável pelos seus atos com o olhar voltado para a realidade e não para o fundamento ideológico da responsabilidade civil, sob pena do instituto se fechar exclusivamente no desenvolvimento de teorias e evoluções históricas que, na prática, pouco contribuem para a finalidade à qual o instituto serve, que é a efetivação de direitos dos cidadãos.

Assim, com o olhar voltado para a realidade da estrutura político-administrativa brasileira, a tese de que o Brasil jamais adotou o princípio da irresponsabilidade estatal pode ser claramente posta em dúvida se deslocarmos a análise para o campo da efetividade da norma insculpida no §6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988².

¹ Essas ideias são desenvolvidas pela grande maioria dos manuais de Direito Administrativo. Nesse sentido, confira-se: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 547-560, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 983 – 1013, JUSTEN FILHO. *Marçal*. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1191-1226.

² Segundo Yussef Said Cahali a tese da responsabilidade do Estado jamais foi posta em dúvida no direito brasileiro. Obviamente, tal afirmação decorre da análise da forma como o instituto sempre foi previsto nas constituições e na legislação brasileira. Sobre a evolução histórica normativa, confira-se as lições do mesmo autor (CAHALI, 2013, p.17-63). Todavia, é importante ressaltar que, sem negar a importância do estudo da evolução normativa da responsabilidade estatal, a proposta do presente trabalho é deslocar a análise do instituto para os efeitos concretos

A insuficiência do comprometimento do Estado com a plena concretização da sua responsabilidade pode ser atribuída a três causas: i) à tradicional opção da Administração Pública pela judicialização de demandas decorrentes de danos estatais que poderiam ser solucionadas mediante o exercício da autotutela administrativa³, ii) à resistência da Administração Pública em não exercer o direito de regresso em face dos agentes causadores do dano previsto na parte final do §6 do art. 37 da CF/88, nos casos de dolo ou culpa, omitindo-se deliberadamente na verificação de eventuais desvios funcionais, o que acaba contribuindo para a repetição da conduta⁴ e iii) ao tratamento desidioso conferido pelos entes políticos ao regime de pagamentos de indenizações por precatórios que tem sido respaldado pelo Supremo Tribunal Federal.

Interessa ao presente artigo o desenvolvimento específico da terceira causa atribuída à inefetividade da responsabilidade civil estatal, pois é ela que, em última análise, acaba por permitir que se perpetue a histórica incapacidade econômica dos entes políticos em cumprir com as condenações judiciais, ao tempo e modo determinados no texto constitucional.

3 A POSTURA DO PODER EXECUTIVO E O TRATAMENTO CONFERIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AO REGIME DE PAGAMENTOS POR PRECATÓRIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O direito assegurado ao cidadão de ser indenizado pelas condutas lesivas decorrentes do agir administrativo previsto no §6º do artigo 37 da Constituição é um direito exercitável em face do Estado e se concretiza, assim como se concretiza qualquer outro crédito reconhecido judicialmente, mediante o regime de pagamento por precatórios previsto no artigo 100 do texto constitucional. Tal dispositivo prevê como regra geral⁵ que “os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a

sentidos na realidade social a fim de verificar se o Estado brasileiro está, de fato, comprometido com a concretização do princípio da responsabilidade previsto no §6º do art. 37 da CF/88.

³ Sobre o tema da autotutela administrativa nas demandas decorrentes do §6º do art. 37 da CF/88, interessante é o estudo da administrativista Raquel Melo Urbano de Carvalho que identifica a autotutela como um importante instrumento de aperfeiçoamento da função administrativa. (CARVALHO, 2012. p. 279-327). Em sentido próximo, mas com foco na defesa de um pretense direito fundamental à boa Administração Pública, são as reflexões de Gustavo Justino de Oliveira. (OLIVEIRA, 2010, p. 205-215)

⁴ Em relação ao não exercício do direito de regresso como prejudicial ao interesse público confira-se os comentários do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello. (MELLO, 2009, p. 1030 – 1031)

⁵ Excepciona-se o pagamento dos precatórios em única vez e de acordo com a ordem cronológica a preferências dos créditos alimentícios (§1º, art. 100 da CF/88).

designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”. (BRASIL, 1988, art. 100, *caput*)

De acordo o §5º do referido artigo 100, os entes políticos têm até o final do exercício de cada ano para efetuar o pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho do ano anterior. Contudo, a falta de comprometimento com a citada norma constitucional não é novidade na realidade brasileira, tendo em vista a conduta reiterada de estados e municípios que se recusam a acatar as decisões judiciais que lhes ordenam o pagamento de precatórios no prazo fixado pela Constituição⁶. Relacionando essa falta de comprometimento do poder executivo estadual e municipal com a inefetividade da responsabilidade civil do Estado (§6º do art. 37 da CF/88), Celso Antônio Bandeira de Mello denuncia:

“[...] o Poder Público frequentemente nem ao menos obedece a esta exigência constitucional. Deixa ultrapassar os prazos sem lhes dar atendimento. É claro que seria caso de intervenção federal nos Estados, estadual nos Municípios (a teor dos arts. 34, V, “a”, ou 35, I), ou impeachment do Presidente da República (art. 85, VII). Só que nada disso acontece. Há centenas de pedidos de intervenção federal em Estados e Municípios, sem que sejam atendidos. Com isto, a responsabilidade do Estado no âmbito de inúmeros Estados e Municípios possui um duvidoso caráter de “ficção”. Ou seja: sua existência em muitas partes do país tem uma realidade próxima àquela que se supõe seja a de um saci, de uma iara, de um gnomo ou de uma fada. Sem embargo, as pessoas do mundo jurídico escrevem sobre o tema – como eu mesmo venho fazendo – tal como se estivessem perante de uma realidade. Se alguém duvida desta assertiva, basta verificar a documentação existente na Comissão de Precatórios da OAB de São Paulo, ou da Bahia, ou de Santa Catarina, ou do Rio Grande do Sul, para tomar apenas alguns exemplos. Precatórios trabalhistas do Ceará não são pagos há 20 anos”. (MELLO, 2009, p. 1037)

Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o regime jurídico de pagamentos por precatórios na Constituição Federal de 1988 é essencial para se entender o papel que o poder judiciário tem exercido na perpetuação e manutenção dessa histórica incapacidade dos estados e municípios de honrarem seus débitos decorrentes de condenações judiciais.

Para tanto, desenvolver-se-á a partir de agora uma análise comparativa de algumas destacadas decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do regime de precatórios, iniciando-se por duas decisões envolvendo o artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (RE 148.272 e 155.981), passando pela discussão travada em torno da constitucionalidade do artigo 78 também do texto constitucional transitório introduzido pela

⁶ Dedicar-se a denunciar a falta de comprometimento dos poderes executivos municipais e estaduais com o cumprimento do prazo previsto no §5º do art. 100 o texto de Isabel Vaz intitulado “O Estado de Direito e a questão dos precatórios”. (VAZ, 2005, p.166 - 178)

Emenda Constitucional nº 30 de 2000 (ADIMC 2.356 e ADI 2362), para se chegar até a posição atual do Supremo Tribunal Federal em relação à constitucionalidade do regime especial de pagamento inaugurado pelo art. 97, instituído pela Emenda Constitucional nº 62 de 2009 (ADI 4.425 e ADI 4.357).

3.1 Artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: poder constituinte originário e o parcelamento em oito anos dos precatórios não pagos até a promulgação da CF/88

Já nos primeiros anos de vigência da Constituição Federal de 1988 o Supremo Tribunal Federal foi instado a se posicionar sobre duas controvérsias envolvendo o pagamento de precatórios referente à norma contida no artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias cuja redação previa que, “ressalvados os créditos 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, poderiam ser pagos em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a contar de 1º de junho de 1989”.

A primeira controvérsia, ilustrada no presente trabalho pelo julgamento do Recurso Extraordinário nº 148.272⁷, tratou da análise incidental de constitucionalidade do artigo 33 do ADCT, tendo como debate central a possibilidade de pagamento parcelado de precatórios nos casos de indenizações decorrentes de desapropriação⁸.

No caso em epígrafe, originariamente decidido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o tribunal estadual julgou inconstitucional o pagamento parcelado do precatório nos casos de desapropriação, ao fundamento de que o artigo 33 do ADCT conflitava com o princípio da isonomia e com a garantia da indenização prévia da desapropriação, além de ofender aos artigos 5º, inciso XXIV e 182, § 4º do texto constitucional permanente, que preveem a obrigatoriedade da justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação.

⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 148.272-9/SP. Primeira Turma. Relator: Min. Moreira Alves. 11 dez 1992. Ressalte-se que, conforme aponta Tathiane Piscitelli em obra sobre direito financeiro, diversas foram as decisões do STF sobre o assunto, v.g, Recursos Extraordinários nº 159.151, 154.201, 160.965. (PISCITELLI, 2012, p. 193)

⁸ Importante esclarecer que a indenização decorrente de desapropriação não se confunde com a indenização decorrente do §6º do art. 37 da CF/88 tratada no primeiro tópico do desenvolvimento deste artigo. A primeira decorre do poder garantido ao Poder Público pela ordem jurídica de investir-se contra o direito de propriedade privada do particular, convertendo-o em indenização. Já a segunda decorre do exercício comum da atividade administrativa, cujo objetivo não é sacrificar direito alheio. (MARINELA, Fernanda, 2013, p.1003)

Ao ser submetida ao Supremo Tribunal federal, a tese da inconstitucionalidade foi rejeitada pela Primeira Turma que entendeu ser impossível existir antinomia entre dispositivo da parte permanente do texto constitucional (artigos 5º, inciso XXIV e 182, §4º) e dispositivo da parte transitória (artigo 33 do ADCT), ao fundamento de que a natureza da norma transitória é a de disciplinar situações decorrentes de mudança de um sistema constitucional para outro ou de excepcionar dispositivo da parte permanente.

A segunda controvérsia analisada pelo Supremo Tribunal Federal, aqui tratada sob a ótica do julgamento do Recurso Extraordinário nº 155.981⁹, debateu a incidência de juros de mora ou apenas de atualização monetária no momento do pagamento das parcelas previstas no artigo 33 do ADCT. Tratava-se na origem também de ação de desapropriação oriunda do tribunal paulista, mas cuja controvérsia ficou restrita à incidência ou não dos juros de mora em razão do pagamento em até oito parcelas dos precatórios judiciais pendentes de quitação na data da promulgação da Constituição.

No referido julgamento firmou-se o entendimento de que somente seriam cabíveis juros de mora na hipótese de atraso no pagamento de cada uma das parcelas. Não havendo atraso, após a promulgação da Constituição de 1988, uma vez consolidado o débito pendente, apenas a atualização monetária seria devida até o pagamento integral. No voto condutor de tal julgamento, o Ministro relator Marco Aurélio consignou expressamente que o objetivo buscado com a norma do artigo 33 do ADCT foi o de “estimular a adoção de um divisor de obrigações, dando-se ao Estado a faculdade de satisfazer os débitos pendentes de precatórios de modo parcelado, com a indispensável atualização”. No mesmo voto, afirmou que o artigo 33 do ADCT “abriu margem à real satisfação dos débitos e o fez introduzindo, no cenário jurídico-constitucional, norma a partir de um certo estado de fato, cuja incidência ocorreu face à mora do Estado na satisfação dos precatórios, infundáveis na suplantada visão”.

Divergindo do posicionamento do relator, interessante foi o posicionamento adotado pelo Ministro Carlos Velloso que não deu provimento ao recurso interposto pelo poder público por entender que a não incidência de juros moratórios no parcelamento previsto no art. 33 do ADCT contrariaria o “espírito da Constituição”. Nesse sentido foi o voto divergente:

⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 155.981. Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. 23 fev 2001. Mais uma vez, Tathiane Piscitelli aponta que o STF foi instado inúmeras vezes a se manifestar sobre o assunto, *v.g.*, Recurso Extraordinário nº 193.210. (PISCITELLI, 2012, p. 194)

Sr. Presidente, não posso admitir que a Constituição dê com uma mão e tire com a outra – esta afirmativa, aliás, é de Rui Barbosa. A Constituição que assegura, solenemente, pagamento de preço justo, tratando-se de desapropriação, no art. 5º, inciso XXIV, não vem depois, nas disposições transitórias, retirar o que concedeu.

Penso que o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao mandar incluir, na atualização do preço, os juros, procedeu de acordo com o espírito da Constituição. Recusando-se a caminhar com a interpretação literal, gramatical, do art. 33 do ADCT, o Tribunal a quo decidiu de conformidade com o contexto constitucional¹⁰.

No primeiro caso analisado – aplicação do pagamento parcelado de precatórios decorrentes de desapropriações – verifica-se que, apesar de não ter sido utilizado expressamente o argumento pragmático da incapacidade financeira dos entes políticos, o Supremo Tribunal Federal optou por fazer uma interpretação estritamente literal do artigo 33 do ADCT para dizer que tal dispositivo havia ressalvado apenas os créditos de natureza alimentar, não admitindo que tal exceção fosse estendida aos pagamentos pendentes de indenização por desapropriação, mesmo diante da existência de normas da parte permanente do texto constitucional que admitiam interpretação sistemática contrária à fixada (artigos 5º, inciso XXIV e 182, §4º).

Já no segundo caso – possibilidade de incidência de juros moratórios em razão do pagamento parcelado de precatórios – ressalvado o voto divergente do Ministro Carlos Velloso, o Supremo Tribunal Federal valeu-se expressamente da situação fática da mora do Poder Público para fazer uma interpretação contrária ao direito do credor da Fazenda Pública, também se valendo de uma interpretação gramatical do artigo 33 do ADCT.

3.2 Artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Emenda Constitucional nº 30/2000 que instituiu o parcelamento em dez anos

Passados dez anos da promulgação da Constituição de 1988 outro debate acerca do pagamento dos precatórios judiciais surgiu com a Emenda Constitucional nº 30 de 2000 que introduziu o artigo 78 ao ADCT. De acordo com a nova norma, todos os precatórios pendentes de pagamento até a data da promulgação da EC nº 30/2000 (o que ocorreu em 13 de setembro de 2000), bem como todos aqueles que seriam formados em razão de ações judiciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, poderiam ser liquidados, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos¹¹.

¹⁰ Trecho do voto do Min. Carlos Velloso: BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 155.981. Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio.

¹¹ Ficaram excluídos desse regime os créditos de natureza alimentar, os disciplinados no art. 33 do ADCT e aqueles que já tivessem tido os recursos para pagamentos liberados ou depositados em juízo. (PISCITELLI, 2012, p. 196)

A inconstitucionalidade de tal artigo foi arguida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2362-DF e na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2356-DF. O argumento sustentado para a declaração da inconstitucionalidade foi a incompatibilidade do artigo 78 com as garantias constitucionais da tutela jurisdicional efetiva (art. 5º, §1º e inciso XXXV), ofensa à coisa julgada, ao direito adquirido e à segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), além de ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*).

Em torno dessas alegações questionou-se a constitucionalidade do art. 78 na parte introduzida pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, em face da cláusula pétrea do art. 60, §4º, inciso IV, segundo o qual não podem ser objeto de deliberação as propostas de emendas constitucionais tendentes a abolir os direitos e garantias individuais.

O julgamento de tais ações foi iniciado em fevereiro de 2002, sendo retomado em 2010 e até a presente data não foi concluído¹². Todavia, em novembro de 2010, por maioria, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar para suspender, até o julgamento final da ação, a vigência do art. 2º da EC nº 30/2010.

Em termos práticos, o referido julgamento suspendeu o regime de pagamento parcelado instituído pelo art. 78 do ADCT por considerar que a alteração pretendida pela EC nº 30/2000, na parte em que determinou o parcelamento em até dez anos dos precatórios pendentes de pagamento à época da edição da emenda e dos futuros precatórios, ainda não expedidos, mas que decorressem de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, feria não só o direito adquirido resultante da norma constitucional do art. 100 e §1º em sua redação original, mas também e, imediatamente, afrontaria o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal ter entendido liminarmente pela inconstitucionalidade desse sistema de parcelamento de precatórios – tanto dos precatórios pendentes de pagamento, como dos futuros precatórios decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 - é importante ressaltar que tal julgamento gerou debates acirrados na corte constitucional e a suspensão do art. 2º da EC nº 30/2000 não se deu de forma tranquila¹³.

¹² Conforme consulta no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal, ambas ações estão conclusas com o Min. Relator.

¹³ Votaram liminarmente pela inconstitucionalidade do regime especial dos precatórios ajuizados até 31/12/1999: Néri da Silveira, Ellen Gracie, Carlos Ayres Brito, Cezar Pelluso, Carmen Lúcia e Marco Aurélio. Já pela inconstitucionalidade do regime especial dos precatórios pendentes de pagamento à época da edição da EC nº 30: Néri da Silveira, Carlos Ayres Brito, Cezar Pelluso, Carmen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. (PISCITELLI, 2012, p. 198)

Exemplo disso foi o voto da Ministra Ellen Gracie que acatou tão somente a tese de inconstitucionalidade em relação aos precatórios ainda não expedidos decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Um dos argumentos por ela utilizados para justificar a constitucionalidade da possibilidade de parcelamento dos precatórios já expedidos e ainda pendentes de pagamento na data da edição da referida emenda constitucional foi a realidade de insuficiência financeira do Estado:

“Vivenciada, lamentavelmente, uma nova e ainda mais grave situação de inadimplência do Estado para com os cidadãos, gerada pelo déficit entre os recursos públicos disponíveis e a estratosférica dívida judicial acumulada, entendo não ser vedado ao Poder constituído reformador – sensível a esta dramática circunstância – decidir, com razoabilidade, por um excepcional parcelamento dos precatórios ainda não atendidos [...]”¹⁴

Muito representativo dos debates travados naquela oportunidade é o texto escrito especificamente sobre o tema pelo, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, quando ainda atuava no Superior Tribunal de Justiça. Valendo-se também do argumento pragmático da incapacidade econômica dos entes políticos, o atual Ministro da Corte Constitucional chegou a defender que, mesmo violando a coisa julgada, o art. 78 do ADCT não poderia ser visto como uma ofensa à cláusula pétrea do art. 60, §4º, inciso IV, uma vez que o poder constituinte reformador tem a função de adequar o texto constitucional à realidade social, não podendo as cláusulas pétreas serem invocadas para engessar a constituição:

O exemplo do art. 78 do ADCT é paradigmático: diante da absoluta incapacidade econômica de muitos Estados e Municípios de cumprir as sentenças judiciais no modo como estabelecido no art. 100 da Constituição, ou não se cumpre a Constituição, como não se está cumprindo (o que leva a seu descrédito e, a rigor, ao fim do estado de direito), ou se modifica a Constituição, de modo a tentar ajustá-la à realidade social. Entre as duas alternativas, a segunda ainda parece ser a que melhor opera para a salvaguarda do sistema. (ZAVASCKI, 2005, p. 45)

Ao concluir o referido texto, o Ministro Teori Zavascki afirma:

¹⁴ Trecho do voto da Min. Ellen Gracie: BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar em ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.356. Pleno. Relator: Min. Néri da Silveira. 25 nov 2010.

[...] o art. 78 do ADCT, inserido pela EC nº 30/00, ao estabelecer moratória sobre precatórios judiciais pendentes de pagamento, mesmo afetando a coisa julgada, não violou cláusula pétrea do art. 60, §4º, IV, combinado com o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição. Não houve abuso do poder constituinte reformador. (ZAVASCKI, 2005, p. 46)

Dois aspectos chamam a atenção em relação ao julgamento do Supremo Tribunal Federal acerca da inconstitucionalidade do art. 78 do ADCT. O primeiro é o longo período de tempo que as ações (ADI nº 2362-DF e ADC nº 2356-DF) tramitam na Corte Constitucional sem uma solução definitiva, o que é incompatível com a importância e o impacto social do conteúdo discutido. Indubitavelmente, essa demora irrazoável no julgamento dificulta sobremaneira o processo de concretização das normas constitucionais.

Além disso, o julgamento acirrado da cautelar demonstra que, assim como ocorreu no julgamento do art. 33 do ADCT, o argumento pragmático da incapacidade econômica dos entes políticos de honrarem seus precatórios continua a pautar, em grande medida, a interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal, haja vista a existência de votos contrários à suspensão do art. 2º da EC nº 30/200 que nele se pautaram.

3.3 Art. 97 do ADCT introduzido pela EC 62/09: regime especial de pagamentos de precatórios em quinze anos

Decorridos menos de dez anos da edição da Emenda Constitucional nº 30/00 e, como visto, sem mesmo ter havido um pronunciamento final sobre a constitucionalidade do regime de parcelamento por ela estabelecido, o sistema brasileiro de pagamento por precatórios sofreu nova alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 62/2009, que alterou substancialmente o art. 100 da Constituição e acrescentou o art. 97 ao ADCT. Mais uma vez a reforma teve o claro objetivo postergar o recebimento de créditos reconhecidos judicialmente.

Esse objetivo foi materializado pela criação de um regime especial de pagamento de precatórios pendentes dos Estados, Municípios e Distrito Federal, que excepcionou a regra geral de pagamento em uma única vez e de acordo com a ordem cronológica de apresentação prevista no caput do art. 100 da CF/88. Esse regime especial englobou os precatórios pendentes de pagamento à época da edição da EC nº 60/2009, aqueles que viessem a ser expedidos durante a vigência desse regime especial, bem como englobou os precatórios parcelados nos moldes dos artigos 33 e 78 do ADCT que ainda não haviam sido pagos.

Mediante a edição de lei complementar específica (§15 do art. 100 da CF/88), os Estados, Municípios e o Distrito Federal foram autorizados a optar entre dois regimes transitórios de pagamento de precatórios parcelados em quinze anos, que conviveriam com o regime permanente do art. 100. Um regime mensal, previsto no §2º do art. 97 do ADCT, no qual o ente político depositaria mensalmente um determinado percentual de sua receita corrente líquida, calculado sobre 1/12 (um doze avos) dessa mesma receita apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito. Outro regime anual, previsto no §1º, inciso II do mesmo artigo 97, no qual o percentual depositado deveria corresponder, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos.

A adoção de um ou outro regime teve por finalidade, em tese, constituir uma reserva para o pagamento de precatórios. Dessa reserva, 50% (cinquenta por cento) dos recursos seriam destinados ao pagamento de precatórios no regime permanente do art. 100 (§ 6º do art. 97 do ADCT). A outra metade poderia ser destinada pelo Poder Executivo para i) pagamento via leilão, ii) pagamento à vista de precatórios não quitados na forma do §6º do art. 97 do ADCT ou não pagos via leilão e iii) pagamento via acordo direto com os credores¹⁵.

Entretanto, como já era de se esperar, não demorou muito para que tal regime especial de pagamento de precatórios tivesse a sua constitucionalidade questionada¹⁶. Em março de 2013, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e 4.425 propostas, respectivamente, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela Confederação Nacional da Indústria foram julgadas parcialmente procedentes e houve a declaração de inconstitucionalidade de vários pontos da EC nº 62/2009, dentre os quais interessa ao presente trabalho tão somente a inconstitucionalidade material do regime especial.

O pedido de declaração de inconstitucionalidade do regime especial foi fundamentado no fato de que a prorrogação por quinze anos da execução das sentenças judiciais transitadas em julgado implicaria desrespeito às garantias do acesso à justiça (art. 5º, XXXV da CF/88), do devido processo legal (art. 5º, LIV da CF/88) e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII da CF/88). Argumentou-se, ainda, que além de representar afronta a autoridade das decisões judiciais, o regime especial afrontou a própria divisão de poderes, tendo em vista que fragmentar em até 15 (quinze) anos o pagamento das condenações judiciais tornaria a

¹⁵ Para um entendimento detalhado das alterações, confira-se os comentários ao art. 100 da CF/88 feitos por Fernando Facury Scaff e Luma Cavaleiro de Macedo Scaff.. (CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L., 2013, p. 1339-1345). Confira-se ainda, de uma forma bem esquematizada, o manual de direito financeiro de Tathiane Piscitelli. (PISCITELLI, 2012, p. 182-191)

¹⁶ Nesse sentido: Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.558, 4.465, 4.425, 4.357, 4.372 e 4.400.

Administração Pública praticamente imune aos comandos do poder judiciário, “além de transformar o adimplemento dos precatórios em mera escolha política dos governantes.”¹⁷

Acatando todos os argumentos expostos no pedido inicial, o voto do Ministro Carlos Ayres Brito, que conduziu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357, ressaltou que o regime especial introduzido pelo artigo 97 do ADCT subverteu os valores atinentes ao Estado Democrático de Direito:

[...]Tenho que ambos os “modelos” de regime especial de pagamento de precatórios, instituídos pelo art. 97 do ADCT, foram concebidos com menosprezo à própria ideia central do Estado Democrático de Direito como um regime que faz residir numa normativa superior à do Estado o fundamento da submissão dele, Estado, a deveres e finalidades. E essa vontade normativa superior é a Constituição originária, consagradora, dentre outras cláusulas pétreas, do direito subjetivo de acesso a uma jurisdição eficaz (inciso XXXV do art. 5º). É o que sinonimiza “Estado Democrático de Direito” e “Estado Constitucional”, porque, antes desse Estado Constitucional, o fundamento da submissão do Estado a deveres era a própria vontade normativa dele, Estado. O que significava um precário estado de segurança jurídica para os atores sociais privados e a coletividade como um todo, pois aquele que se autolimita discricionariamente também discricionariamente se atodeslimita a qualquer momento. [...] Daqui se desata a ilação de que o art. 97 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, acabou por subverter esses valores (Estado de Direito, devido processo legal, livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário, razoável duração do processo). [...] (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013, p. 52-53)

Contudo, mesmo diante da flagrante inconstitucionalidade do regime especial reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, somente após decorridos dois anos da declaração de inconstitucionalidade é que seus efeitos foram modulados.

Mais uma vez se valendo da situação fática de insuficiência financeira dos Estados e Municípios, em 25 de março do corrente ano foi decidida Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425 na qual ficou decidido que o regime especial de pagamento de precatórios ainda terá vigência por mais cinco exercícios financeiros a contar de 1º de janeiro de 2016, o que equivale dizer que o regime especial, mesmo tendo sido declarado inconstitucional, valerá até 2020 (§15 do art. 100 da CF/88 e art. 97 do ADCT). Com relação aos leilões, o Supremo Tribunal Federal decidiu que aqueles realizados até a data da modulação dos efeitos (25/03/2015) são válidos, vedando a realização de novos leilões a partir de tal data. Já no que tange à vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (§2º do art. 97 do ADCT), foi mantida tal vinculação até 2020.

¹⁷ Os argumentos que embasaram o pedido de declaração de inconstitucionalidade do regime especial foram assim sintetizados no voto do Min. Ayres Brito no julgamento da ADI4357 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013, p. 52)

O julgamento do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade do regime especial introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009 deixa claro que a permanente transformação do texto constitucional do art. 100 gera grande dificuldade de interpretação da Constituição. É verdade que a transformação do texto constitucional não leva à transformação da realidade. Contudo, um maior rigor na interpretação constitucional acerca dessas constantes reformas sobre o regime de precatórios talvez possa ser capaz de impulsionar uma mudança de postura do Poder Público no aprimoramento do exercício da sua função executiva.

A periodicidade com que o sistema de regime de precatórios tem sido reformado pelo poder constituinte brasileiro conta com a condescendência do Supremo Tribunal Federal que se vale, no final das contas, de argumentos pragmáticos em detrimento dos argumentos de direito. Isso compromete o alicerce do sistema jurídico-constitucional, impedindo a concretização de um rol de direitos e garantias individuais, tais como as garantias da tutela jurisdicional efetiva (art. 5º, §1º e inciso XXXV), o respeito à coisa julgada, ao direito adquirido (5º, XXXVI), além do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*) e, em última análise, afrontando o princípio da responsabilidade estatal e impedindo a concretização do §6º do art. 37 da Constituição.

O “reformismo constitucional” que se verifica acerca do regime de precatórios é apontado por Marcelo Neves como um indício do simbolismo que impede a efetividade do texto constitucional. Sem negar que todo texto normativo tem sempre uma natural dimensão simbólica¹⁸, Neves entende por constitucionalização simbólica o fenômeno de hipertrofia dessa função política simbólica da Constituição em detrimento da sua força normativa-jurídica.

Essa hipertrofia se dá pela sobreposição do sistema político sobre o jurídico e o texto da constituição passa a ser utilizado de acordo com interesses políticos, o que compromete a sua concretização normativo-jurídica:

Fala-se de constitucionalização simbólica quando o problema do funcionamento hipertroficamente político-ideológico da atividade e texto constitucionais afeta os alicerces do sistema jurídico constitucional. Isso ocorre quando as instituições constitucionais básicas – os direitos fundamentais (civis, políticos e sociais), a “separação” de poderes e a eleição democrática – não encontram ressonância generalizada na práxis dos órgãos estatais nem na conduta e expectativas da população. [...] Os direitos fundamentais, a “separação” de poderes, a eleição democrática e a igualdade perante a lei, institutos previstos abrangentemente na

¹⁸ Marcelo Neves afirma que “*é sempre possível a existência de disposições constitucionais com efeito simplesmente simbólico, sem que daí decorra o comprometimento do sistema constitucional em suas linhas mestras*”. Essa dimensão natural simbólica que desempenham os textos constitucionais, marcada pelo papel político-ideológico do texto constitucional, não se confunde com o fenômeno por ele chamado de ‘Constitucionalização Simbólica’ que é marcado pela hipertrofia desse simbolismo. (NEVES, 2014, p. 69 e NEVES, 2011, p. 95-96)

linguagem constitucional, são deturpados na práxis do processo concretizador, principalmente com respeito à generalização, à medida que se submetem a uma filtragem por critérios particularistas de natureza política, econômica, etc. [...] (NEVES, 2011, p. 100-101)

A interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, principalmente em relação à modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62/2009, reforça o fenômeno da constitucionalização simbólica identificada por Neves, na medida em que permite que sucessivas reformas constitucionais sejam utilizadas como álibis para a incompetência do Estado em promover reformas estruturais que garantam o cumprimento da Constituição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória constitucional brasileira de sucessivas reformas no regime de precatórios, tem contado com a cumplicidade do Supremo Tribunal Federal. As interpretações realizadas em torno da constitucionalidade e a forma de aplicação dos artigos 33, 78 e 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias demonstram uma tendência de sobreposição do argumento político e pragmático da insuficiência financeira dos entes políticos aos argumentos de direito. Esse tipo de interpretação tem comprometido o alicerce do sistema jurídico-constitucional, impedindo a concretização de um rol de direitos e garantias individuais, tais como as garantias da tutela jurisdicional efetiva (art. 5º, §1º e inciso XXXV), o respeito à coisa julgada e ao direito adquirido (5º, XXXVI), além do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*).

Em última análise, e é o que pretende denunciar o presente trabalho, tem-se também o claro comprometimento do princípio da responsabilidade estatal, pois ao texto do §6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, contrapõe-se uma realidade político-administrativa descomprometida com a efetivação desse princípio, que é tido como uma consequência lógica de um Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, ficamos apenas com a ilusão de um Estado responsável pelos seus atos pois, em termos bem semelhantes ao que afirmou o Ministro Ayres Brito no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357 tratada no presente artigo, sem que se garanta ao particular um meio eficaz de reparar às lesões de seus direitos, notadamente àquelas perpetradas pelo Estado, o princípio da responsabilidade estatal não passa de letra morta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 148.272-9/SP. Primeira Turma. Relator: Min. Moreira Alves. 11 dez 1992 Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+148272.NUME.%29+OU+%28RE.ACMS.+ADJ2+148272.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/buccnle>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 155.981. Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. 23 fev 2001. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+155979.NUME.%29+OU+%28RE.ACMS.+ADJ2+155979.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bhtqs93>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.362. Primeira Turma. Relator: Min. Celso de Melo. 25 nov 2010 Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+2362.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+2362.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bahgfy5>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar em ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.356. Pleno. Relator: Min. Néri da Silveira. 25 nov 2010. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+2356.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+2356.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/alhjdah>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.357. Pleno. Relator: Min. Ayres Brito. 26 nov 2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+4357.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+4357.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b52bw3b>

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. A autotutela como instrumento de aperfeiçoamento administrativo. In: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Coord.). **Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 279-327.

GOMES, Ana Cláudia Nascimento Gomes. Comentário ao parágrafo 6º, do artigo 37. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização Simbólica. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do estado: reflexões a partir do direito fundamental à boa administração pública. In: NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade (Coord.). **Doutrinas Essenciais: Responsabilidade Civil**. vol. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 205-215.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

VAZ, Orlando. **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ZAVASCKI, Teori Albino. Parcelamento de precatórios judiciais (artigo 78 do ADCT): abuso do poder constituinte derivado. **Interesse Público**, Sapucaia do Sul, RS, v. 6, n. 31, p. 39-46, maio./jun. 2005.