

V O T O ? V O G A L

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (voto-vogal): Presidente, a questão constitucional está em saber se o pagamento de qualquer parcela dos débitos fazendários incluídos no art. 78 do ADCT, antes da integral satisfação dos créditos alimentares, importa quebra da ordem cronológica de pagamento dos precatórios, autorizando a expedição de ordem de sequestro de recursos públicos.

1) Caso dos autos

Consta nos autos que o precatório não alimentar, número de ordem EP 879/2002, em benefício da empresa Limpadora Centro Ltda. (parcelado em dez prestações anuais, vencíveis em 2003 a 2012), teve décimos pagos em 2003, 2004 e 2005, enquanto o segundo precatório de natureza alimentar, EP 880/2002, pertinente a honorários advocatícios sucumbenciais de Samir Achôa Advogados Associados S/C Ltda, ainda não tinha sido liquidado.

Nesses termos, sob alegação de preterição na ordem de pagamento dos precatórios, Samir Achôa, impetrou mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O TJSP denegou a ordem, sob o fundamento de que a violação da ordem cronológica de pagamento para autorizar o sequestro deve ocorrer dentro da mesma classe de precatórios.

Contudo, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 24.510, por maioria, deu provimento ao recurso, sob o raciocínio de que o pagamento de qualquer parcela dos créditos incluídos no artigo 78 do ADCT antes da integral satisfação dos créditos alimentares, importa quebra dessa inafastável precedência estabelecida pela Constituição, o que enseja, como medida legítima, a ordem de sequestro?.

Eis o trecho do acórdão que trata da matéria:

?CONSTITUCIONAL. PRECATÓRIO. CRÉDITO ALIMENTAR. PRIORIDADE EM RELAÇÃO AOS COMUNS. QUEBRA DA PRECEDÊNCIA. SEQUESTRO. CABIMENTO.

(...)

2. A jurisprudência do Supremo, ao interpretar o disposto no caput do artigo 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)? (STA - Ag 90, Min. Ellen Gracie, DJ de 26.10.97). No mesmo sentido, reconhecendo a ?preferência absoluta? dos créditos alimentares, cujo pagamento deve ser atendido prioritariamente: ADI-MC 571, Min. Néri da Silveira, DJ de 26.02.93 e na ADI 47, Min. Octávio Gallotti, DJ de 13.06.97. Nesse pressuposto, o pagamento de crédito comum antes do alimentar importa quebra de precedência, autorizando a ordem a expedição de ordem de sequestro de recursos públicos. 3. Recurso provido?. (STJ, MS 24510, Redator p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Primeira Turma, DJe 26.5.2009)

Inconformado, o Estado de São Paulo interpôs o presente recurso extraordinário, nos termos do art. 102, III, ?a?, da Constituição Federal, no qual alega que a preterição mencionada pelo art. 100, §2º, do texto constitucional deve ocorrer entre requisições da mesma natureza/classe, ou seja, apenas entre alimentares ou exclusivamente não alimentares. Desse modo, conclui que ?somente a quebra da ordem cronológica, dentro da respectiva classe dos precatórios alimentares, enseja o sequestro de rendas públicas, e um precatório não alimentar não pode ser elevado à condição de paradigma para a consecução desse desiderato?.

A parte recorrida não apresentou contrarrazões.

Em 16.10.2009, nos autos da Suspensão de Segurança 4.010/SP, no exercício da Presidência desta Corte, deferi o pedido do Estado de São Paulo para ?suspender os efeitos da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança N. 24.510?.

O Plenário reconheceu a existência da repercussão geral da matéria sob o tema 521. Eis a ementa do acórdão da repercussão geral:

?I - CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. PRECATÓRIO. NATUREZA ALIMENTAR. PREFERÊNCIA. II - PRETERIÇÃO EM RELAÇÃO A PRECATÓRIO NÃO ALIMENTAR. POSSÍVEL DISTINÇÃO DE REGIMES. VERIFICAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE

QUEBRA NA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS COM EXPEDIÇÃO DE ORDEM DE SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. III - EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL?.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso. Eis a ementa do parecer:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRECATÓRIO DE NATUREZA ALIMENTAR E NÃO ALIMENTAR. PREFERÊNCIA DO PRIMEIRO SOBRE O SEGUNDO. SEQUESTRO DO VALOR PRETERIDO.

1. Não é possível apreciar a alegação de que o precatório não alimentar seria anterior ao alimentar, ante o óbice da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal.

2. Os créditos de natureza alimentar devem ser pagos com preferência sobre todos os demais, admitindo-se o sequestro nas hipóteses de preterimento do direito de precedência ou não alocação orçamentária, conforme precedentes.

3. Os precatórios alimentares expedidos antes ou na mesma data dos não alimentares devem ser pagos anteriormente a estes, sob pena de sequestro da quantia respectiva, não se havendo falar em independência entre listas de classe ou natureza diversas.

4. Há violação ao direito de preferência constitucionalmente consagrado ainda que o pagamento do precatório não alimentar posterior seja parcial, pois a ausência de autorização constitucional para parcelar o crédito alimentar não pode justificar que se postergue o pagamento respectivo, conferindo-se verdadeira predileção à dívida não alimentar.

5. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário?.

Foram admitidos como *amici curiae*, o Estado do Rio Grande do Sul, o Município de São Paulo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil/CFOAB, a Confederação Nacional dos Servidores Públicos/CNSP e a Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário/ANSJ, sendo que o Município de São Paulo e o Estado do Rio Grande do Sul se manifestaram pelo provimento do recurso extraordinário e a CNSP, a ANSJ e o CFOAB pelo seu desprovimento.

O Relator, Min. Edson Fachin, negou provimento ao recurso extraordinário e propôs a seguinte tese: "É legítima a expedição de ordem de sequestro de verbas públicas, por conta da ordem cronológica de pagamento de precatórios, na hipótese de crédito de natureza alimentar mais antigo ser preterido em favor de parcela de precatório de natureza não alimentar mais moderno, quando este integrar o regime do art. 78 do ADCT?".

O Ministro Marco Aurélio discordou desse entendimento e votou no sentido de dar provimento ao recurso.

O Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, trazendo voto, nessa assentada, para, também, dar provimento ao apelo extremo.

Pois bem, relatadas essas questões fáticas, passo ao exame do mérito da controvérsia.

2) Espécies de ordens de pagamento das dívidas da Fazenda Pública reconhecidas judicialmente

Primeiramente, é importante situar que, sinteticamente, coexistiram 6 (seis) formas de pagamento das dívidas vencidas da Fazenda Pública reconhecidas em processo transitado em julgado (pelo menos até 2010): a regra geral do art. 100 da CF; as verbas alimentícias; as verbas alimentícias de titulares com 60 (sessenta) anos de idade ou mais; as requisições de pequeno valor (RPV, incluindo verbas alimentícias até o limite legal); as parcelas do art. 33 do ADCT (temporalmente provisória); e as dívidas descritas no art. 78 do ADCT (até a suspensão cautelar da vigência pelo STF nas ADIs 2356 e 2362, em 2010), cada uma com suas especificidades.

As ordens de pagamento (com lista própria) das RPVs são destinadas a pagamento de quantias de pequeno valor: no caso da União, equivalente a 60 salários mínimos; e nos Estados, Distrito Federal e Municípios, provisoriamente correspondem a 40 e 30 salários mínimos, respectivamente, até que haja a escolha de cada Ente Federativo, observadas as balizas contidas no art. 87 do ADCT c/c § 4º do art. 100 da CF.

Em relação aos créditos de natureza alimentícia que superem os limites de pagamento por RPV, existe a fila própria para pagamento daqueles que se qualificam como tal ordem preferencial de pagamento, cuja conceituação está prevista no § 1º do art. 100 da CF (à exceção dos precatórios alimentares de titulares com sessenta anos ou mais):

§ 1º. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo?.

Apesar de circunscrito temporalmente a 8 (oito) anos após a vigência da Constituição de 1988, ou seja, com prazo final provável em 1996 (art. 33 do ADCT), ainda subsistem discussões envolvendo a moratória octoanual, de forma que também existe a lista dos pagamentos pendentes na promulgação da Constituição de 1988 que foram parcelados em oito prestações anuais e sucessivas.

Outra espécie de moratória especial foi introduzida pela Emenda Constitucional 30/2000, consistindo no pagamento, em prazo não superior a 10 (dez) anos, dos precatórios que pendiam de pagamento na data de promulgação da citada emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Entretanto, é importante destacar que essa forma de pagamento teve a eficácia suspensa por esta Corte nas ADIs 2356 e 2362.

Por fim, tudo que não se enquadre nas hipóteses acima elencadas, submete-se à regra geral do art. 100 da CF.

Pois bem.

O art. 78 do ADCT, incluído pela EC n. 30, de 13 de setembro de 2000, prevê o seguinte:

Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 1º. É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§ 2º. As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

§ 3º. O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§ 4º. O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação?. (grifo nosso)

Vê-se pela leitura textual que esse dispositivo não se aplica ao crédito de natureza alimentar, haja vista constar expressamente entre as exceções nele estabelecidas, ao lado das requisições de pequeno valor e do pagamento previsto no art. 33 do ADCT (precatórios pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição de 1988, ou seja, 5.10.1988).

Aqui, calha repisar que esta Corte, em 11.2010 (no curso deste recurso extraordinário autuado em 4.2010), suspendeu a eficácia do art. 78 do ADCT no julgamento das ADIs 2356 e 2362, com idêntica ementa, a seguir descrita:

?MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA. 1. O precatório de que trata o artigo 100 da Constituição consiste em prerrogativa processual do Poder Público. Possibilidade de pagar os seus débitos não à vista, mas num prazo que se estende até dezoito meses. Prerrogativa compensada, no entanto, pelo rigor dispensado aos responsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais, cujo desrespeito constitui, primeiro, pressuposto de intervenção federal (inciso VI do art. 34 e inciso V do art. 35, da CF) e, segundo, crime de responsabilidade (inciso VII do art. 85 da CF). 2. O sistema de precatórios é garantia constitucional do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença condenatória trãnsita em julgado por quantia certa contra entidades de direito público. Além de homenagear o direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), prestigia o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF). 3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de

originário?) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebem da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas. 4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos dos precatórios pendentes na data de promulgação da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. 5. Quanto aos precatórios que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o caput do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição. 6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988?. (ADI 2356 MC, redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 19.5.2011, grifo nosso)

Não obstante, devido a regra ser a eficácia ex nunc das decisões em medida cautelar em ADI, persiste a questão dos autos, consistente em saber se o pagamento de parcela da dívida referida no art. 78 do ADCT de forma antecipada ao pagamento de precatório alimentar configura quebra da ordem cronológica e enseja o sequestro de verbas públicas para quitação.

Consequentemente, os créditos de natureza alimentar, são regidos pelas normas dispostas nos §§ do art. 100 da Constituição Federal, cujo texto, após modificações introduzidas pela EC 62/2009, assim dispõe:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo?.

Esta Corte, ao interpretar o art. 100 da Constituição Federal, sedimentou o entendimento de que os créditos de natureza alimentar se submetem ao regime constitucional de precatórios e reconheceu a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência de ordem dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial), sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Nesse sentido o STA-AgR 90, Min. Ellen Gracie, DJ 26.10.2007; ADI-MC 571, Min. Néri da Silveira, DJ 26.2.93; e ADI 47, Min. Octavio Galloti, DJ 13.6.1997).

Corroborando esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 655, que assim dispõe:

“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?”.

Desse modo, é certo que as dívidas de natureza alimentar submetem-se a uma ordem especial de pagamento e devem ser quitadas com preferência às demais ordens de pagamento de natureza comum. Contudo, temos exceções a essa regra, quais sejam: as ordens de pagamento das RPVs e dos débitos descritos nos arts. 33 e 78 do ADCT (cujas parcelas foram pagas antes da decisão em medida cautelar na ADI 2.356), cujo prazo de pagamento já deveria ter expirado. Explica-se.

O que se está a decidir neste processo é se o pagamento de qualquer, repito, qualquer parcela oriunda dos créditos incluídos no artigo 78 do ADCT, antes da integral satisfação dos créditos alimentares (ordem especial) importa em quebra cronológica de pagamento suscetível de autorizar a expedição de ordem de sequestro de recursos públicos.

Primeiro, é importante salientar que o prazo previsto constitucionalmente de pagamento do art. 78 do ADCT deveria ter se encerrado em 2010 (dez anos, a contar da promulgação da Emenda Constitucional 30/2000); e aquele previsto no art. 33 do ADCT, o prazo final deveria ter sido 1996.



Contudo, inadvertidamente, em decorrência de inúmeros fatores endo (recursos, impugnações etc.) e extraprocessuais (má gestão, falta de recursos para pagar os precatórios etc.), os credores desses valores que estão submetidos às essas moratórias especiais, continuaram sem receber integralmente seus créditos, assim como os de natureza alimentar.

Por essa razão, hodiernamente, a Emenda Constitucional 62/2009 e suas alterações subsequentes (Emenda Constitucionais 94/2016 e 99/2017) resolveram estabelecer que, a par das formas de pagamento já existentes (listas de pagamentos e preferências entre os credores), haveria uma sistemática de o Poder Público destinar recursos para pagamento de suas dívidas pretéritas e futuras (regime especial atrelado a percentual da receita corrente líquida). Tal situação está prevista nos arts. 97, 101 e 102, todos do ADCT, respectivamente, in verbis:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

(?)

§ 6º. Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos.

§ 7º. Nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor.

§ 8º. A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente:

I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;

II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório;

III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.

(?)

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais?.

?Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local?.

?Art. 102. Enquanto vigor o regime especial previsto nesta Emenda Constitucional, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos?.

Ou seja, hoje está placitado que, pelo menos 50% dos valores a serem disponibilizados pelos Entes Federativos, deverão ser pagos respeitando a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares?.

E mais: dispôs-se que, para os requisitórios do mesmo ano, serão respeitadas as preferências definidas no § 1º do art. 100 da CF e, para requisitórios de todos os anos, a observância da norma do § 2º do mesmo art. 100.

Entretanto, essa normatização inexistia na época da decisão administrativa que culminou com o ajuizamento do mandado de segurança no TJSP, tampouco no julgamento do RMS pelo STJ.

Achei pertinente apenas fazer esse registro para demonstrar que o Legislador historicamente tem tentando solucionar o impasse dos pagamentos dos precatórios atrasados, com soluções que servem de experiência institucional.

Independentemente dessa sucessão normativa posterior à presente impetração e do julgamento desta Corte nas ADIs 2356 e 2362, penso que não ocorre quebra da ordem cronológica de pagamento quando parcelas das dívidas contidas no art. 78 do ADCT (mesmo raciocínio para a previsão do art. 33 do ADCT) são pagas anteriormente às dívidas fazendárias de natureza alimentar (paga de forma única).

Isso porque é possível aferir que a Constituição Federal possibilitou a existência de várias classes distintas de listas de pagamentos ? as de pequeno valor, as alimentares, os não alimentares (regra geral) e as parcelas dos arts. 33 e 78 do ADCT ?, cada qual com regramentos e ordem cronológica próprias, de modo que uma não concorre com a outra, mas coexistem paralelamente.

É indubitável que refoge ao comando constitucional pagar a dívida da lista geral do caput do art. 100 da CF ou a integral daquelas dispostas no art. 33 e 78 do ADCT, antes daquelas contidas no rol alimentar (§ 1º do art. 100 da CF), desde que todas sejam do mesmo período de encaminhamento ao Tribunal (§ 5º do art. 100 da CF).

Ocorre que, do que se colhe do panorama fático descrito no acórdão recorrido, apesar de serem oriundas da mesma dívida, havia uma lista de espera delongada na ordem de pagamento dos precatórios alimentares, o que levou inadvertidamente ao pagamento de parcela da dívida principal antes da totalidade do valor alimentício igualmente devido.

Portanto, faticamente, não reputo ter haver quebra da ordem cronológica de pagamento na quitação de parcelas dos débitos previstos no art. 78 do ADCT antes da parcela única das dívidas alimentares.

3) Possibilidades de sequestro de verba pública para pagamento de precatórios

Conforme visto, a EC 30/2000, ao incluir o art. 78 do ADCT, concedeu moratória constitucional em favor do sujeito passivo da obrigação reconhecida judicialmente, possibilitando o pagamento parcelado do crédito não alimentar em prestações anuais, acrescidas de juros legais, no prazo máximo de 10 anos. Tal parcelamento não ocorria com a dívida alimentar, a qual, não paga no tempo constitucionalmente previsto, sobre a totalidade dela incidiam juros moratórios.

Relembre-se que, até a concessão da medida cautelar nas ADIs 2356 MC e 2362 MC, esta Corte entendia que o descumprimento do pagamento parcelado do art. 78 do ADCT autorizava o sequestro de verba pública, diante do disposto no § 4º do mesmo artigo. Vale conferir:

?RECLAMAÇÃO. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. PRECATÓRIO NÃO-ALIMENTAR. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 1.662/SP E A DECISÕES PROFERIDAS EM RECLAMAÇÕES DAS QUAIS O RECLAMANTE NÃO PARTICIPOU. LIMINAR CONCEDIDA. AGRAVO. JULGAMENTO DO MÉRITO. RECURSO PREJUDICADO. I - Precatório originado de dívida não-alimentar. II - Decisão do Tribunal de Justiça que deferiu ordem de sequestro, fundamentada no art. 78, § 4º, do ADCT. Possibilidade. III - Não se conhece de reclamação fundada em desrespeito a precedentes sem eficácia geral e vinculante, dos quais a reclamante e a interessada não foram parte. IV - Ausência de afronta ao decidido na ADI 1.662/SP. Jurisprudência. V - Reclamação conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente. Agravo regimental prejudicado?. (Rcl 3084, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe1º.7.2009, grifo nosso)

?1) A RECLAMAÇÃO É INSTRUMENTO CABÍVEL NAS HIPÓTESES EM QUE A DECISÃO JUDICIAL AFRONTA O CONTEÚDO NORMATIVO DO DECISUM LAVRADO EM SEDE DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2) O SEQÜESTRO DE VERBAS PÚBLICAS NA HIPÓTESE DE PRECATÓRIO ALIMENTAR NÃO SE CONFUNDE COM AQUELOUTRA CONSTRIÇÃO DERIVADA DE PARCELAMENTOS INADIMPLIDOS NOS TERMOS DO ART. 78, §4º, DO ADCT. 3) INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO QUE DECIDIDO NA ADIN 1.662 QUE VERSOU SOBRE SEQUESTRO DE RENDAS PÚBLICAS NA HIPÓTESE DE PRECATÓRIO DE CARÁTER

ALIMENTAR. TRATANDO-SE DE PRECATÓRIO DE NATUREZA NÃO-ALIMENTAR, COMO NA HIPÓTESE DOS AUTOS, ADMITE-SE A INCIDÊNCIA DO ARTIGO 78, §4º, DO ADCT QUE PERMITE O SEQUESTRO DE RECURSOS FINANCEIROS DA ENTIDADE EXECUTADA UMA VEZ VENCIDO O PRAZO DE PAGAMENTO, EM CASO DE OMISSÃO NO ORÇAMENTO OU DE PRETERIÇÃO AO DIREITO DE PREFERÊNCIA. 4) VOTO PELO DESACOLHIMENTO DA RECLAMAÇÃO?. (Rcl 5730, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.10.2011, grifo nosso)

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PRECATÓRIO. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. INADIMPLENTO DE PARCELAS RELATIVAS AO ART. 78 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. MÚLTIPLAS VIOLAÇÕES DE AUTORIDADE DE DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO. 1. Reclamação ajuizada contra ordem de sequestro devido à inadimplência relativa à segunda, à terceira, à quarta e à quinta parcela de crédito submetido ao art. 78 do ADCT (EC 30/2000). (ADI 1.662 ? ?única hipótese de sequestro?) 2. A ordem de sequestro não viola a autoridade da ADI 1.662, na medida em que, naquela oportunidade, a Corte nada decidiu a respeito da aplicabilidade do art. 78 do ADCT aos créditos submetidos ao segundo parcelamento constitucional. Esta Corte não afirmou a existência de tão-somente uma única hipótese de sequestro de verbas públicas para satisfação de valor que deve ser pago pela sistemática do precatório. O pronunciamento da Corte limitou-se a afirmar que, para os créditos alimentares, não abrangidos pelo segundo parcelamento constitucional (art. 78 do ADCT), a única hipótese de sequestro continuava a ser a preterição ou a quebra de ordem cronológica. (ADI 1.689 ? regra da não-afetação das receitas oriundas de impostos) 3. O bloqueio de verbas públicas não viola a autoridade da ADI 1.689, pois não há qualquer semelhança entre o campo de aplicação da regra constitucional de não-afetação prévia de receitas originadas da cobrança de impostos e a situação marcada pelo sequestro de verbas públicas para corrigir o inadimplimento de parcela da segunda moratória constitucional. Na sistemática da EC 30/2000, o sequestro de verbas públicas para solver o precatório, na hipótese de inadimplimento, calibrou os prejuízos trazidos pela imposição do parcelamento, em dez anos, do pagamento dos precatórios não-alimentares e valor superior ao estipulado em lei. Fosse o objetivo da inovação constitucional apenas manter o sequestro de verbas públicas apenas na hipótese de quebra de ordem cronológica, bastaria repetir o que já disposto no art. 100 da Constituição, aplicável aos precatórios que não foram submetidos à segunda moratória constitucional. (ADI 114-MC ? impossibilidade da constrição de valores recebidos para aplicação em finalidades definidas por convênio entre entes federados) 4. A constrição não ofende a decisão monocrática proferida nos autos da ADPF 114-MC, seja por ausência de estabilidade da decisão, pendente de referendo, seja porque a decisão reclamada não afirma a possibilidade de bloqueio de verbas às quais a Constituição ou os convênios deem destinação específica. Matéria que depende de fixação de quadro fático-probatório. (ADI 3.401 ? reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre matéria orçamentária) 5. A autoridade da ADI 3.401 está incólume, na medida em que a ordem de sequestro tem por fundamento expresso o art. 78, § 4º do ADCT e não consiste em prévia destinação do produto da arrecadação de impostos, capaz de violar a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 167 da Constituição. (ADI 47 e ADI 571 ? quebra de ordem cronológica dos precatórios alimentares) 6. Ausência de violação da ADI 47 e da ADI 571, pois a ordem de sequestro é medida constitucionalmente prevista, destinada a calibrar e a ponderar os prejuízos decorrentes do segundo

parcelamento constitucional. Portanto, não há que se cogitar de risco da quebra de ordem cronológica de pagamento de precatórios, não autorizado pela Constituição. Agravo conhecido, mas ao qual se nega provimento?. (Rcl 5.719 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 5.5.2011, grifos nossos)

O último julgado é elucidativo em registrar que, na sistemática da EC 30/2000, o sequestro de verbas públicas para solver o precatório, na hipótese de inadimplemento, calibrou os prejuízos trazidos pela imposição do parcelamento, em dez anos, do pagamento dos precatórios não-alimentares e valor superior ao estipulado em lei?.

Reputo correto o entendimento do relator no sentido de que, se fosse o objetivo da inovação constitucional apenas manter o sequestro de verbas públicas apenas na hipótese de quebra de ordem cronológica, bastaria repetir o que já disposto no art. 100 da Constituição, aplicável aos precatórios que não foram submetidos à segunda moratória constitucional?, razão pela qual o sequestro do § 4º do art. 78 do ADCT não se sujeitava tão somente à quebra da ordem cronológica, mas abrangia o vencimento do prazo ou em caso de omissão no orçamento?, conforme a própria dicção normativa:

§ 4º. O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação?.

Ou seja, até a suspensão da vigência do art. 2º da Emenda Constitucional 30/2000 (ADIs 2356 MC e 2362 MC) era passível de sequestro de verbas públicas o descumprimento do pagamento parcelado da dívida contida no art. 78 do ADCT, independentemente da observância da ordem cronológica, pois bastava que não houvesse o pagamento no prazo assinalado.

Desse modo, o TJSP estava diante de duas situações que poderiam conferir sequestro da verba pública: ou pagar as parcelas das dívidas do art. 78 do ADCT no prazo constitucional ou os precatórios alimentares, seguindo a ordem cronológica destes. Optou por pagar as parcelas do art. 78 do ADCT e escolheu manter a ordem de pagamento da lista de precatório alimentar, motivo pelo qual não consigo ver o desacerto dessa decisão administrativa, diante do contexto fático-jurídico que existia naquele momento.

Em situações análogas a esta, em sede de reclamações, esta Corte assentou que a possibilidade de sequestro no caso de descumprimento do

prazo de pagamento das parcelas das dívidas dispostas no art. 78 do ADCT, em detrimento da inexistência de tal possibilidade frente os débitos de natureza alimentar (que seria aplicável apenas no caso de preterição da ordem de pagamento). Senão vejamos:

?A previsão de que trata o § 4º do art. 78 do ADCT da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 30/2000, refere-se exclusivamente aos casos de parcelamento de que cuida o caput do dispositivo, não sendo aplicável aos débitos de natureza alimentícia. A única situação suficiente para motivar o sequestro de verbas públicas destinadas à satisfação de dívidas judiciais alimentares é a ocorrência de preterição da ordem de precedência. Precedentes. Reclamação procedente?. (Rcl 2452, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 19.3.2004)

?RECLAMAÇÃO. ADI 1662/SP. MUNICÍPIO: LEGITIMIDADE ATIVA. PRECATÓRIO. NÃO-INCLUSÃO DO DÉBITO NO ORÇAMENTO DO ENTE PÚBLICO DEVEDOR. SEQUESTRO: IMPOSSIBILIDADE 1. Reclamação. Legitimidade ativa do Município para sua propositura, dada a comprovação de que este sofreu prejuízo em face da decisão atacada. Precedentes. 2. O vencimento do prazo para pagamento de precatório não se equipara à hipótese de preterição de ordem. A previsão de que trata o § 4º do artigo 78 do ADCT-CF/88, na redação dada pela Emenda Constitucional 30/00, refere-se exclusivamente à situação de parcelamento de que cuida o caput, sendo inaplicável aos débitos trabalhistas de natureza alimentícia. Exegese consagrada quando do julgamento da ADI 1662/SP (30.08.01). Ilegitimidade da ordem de sequestro. Reclamação conhecida e julgada procedente?. (Rcl 2.056, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 12.3.2004, grifo nosso)

Sendo assim, é inviável concordar com o entendimento de que o adimplemento pelo devedor do pagamento de parcela decorrente de parcelamento viabilizado pela própria Constituição Federal, possa configurar quebra de ordem cronológica de outros precatórios alimentares dispostos em listas próprias e autorizar o imediato sequestro de recursos públicos, com a possibilidade de comprometimento da prestação de serviços essenciais e políticas públicas.

Calha mencionar que, no tema 18 da repercussão geral, ao determinar a observância da ordem restrita das verbas alimentares, esta Corte assentou que:

?Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza?. (grifo nosso)

A propósito, ressalto que, no julgamento da ADI 1662, este Tribunal concluiu pela possibilidade da medida de sequestro somente em casos nos quais o órgão judicial tiver por comprovada a preterição da ordem de pagamento de precatórios alimentares (art. 100, §2º, da CF), o que pressupõe integrar a mesma lista oriunda da dívida reconhecida e sua compatibilidade frente a regra geral. Eis a ementa do julgado, no relevante:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 11/97, APROVADA PELA RESOLUÇÃO 67, DE 10.04.97, DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, QUE UNIFORMIZA PROCEDIMENTOS PARA A EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIOS E OFÍCIOS REQUISITÓRIOS REFERENTES ÀS CONDENAÇÕES DECORRENTES DE DECISÕES TRANSITADAS EM JULGADO. 1. Prejudicialidade da ação em face da superveniência da Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000. Alegação improcedente. A referida Emenda não introduziu nova modalidade de sequestro de verbas públicas para a satisfação de precatórios concernentes a débitos alimentares, permanecendo inalterada a regra imposta pelo artigo 100, § 2º, da Carta Federal, que o autoriza somente para o caso de preterição do direito de precedência do credor. Preliminar rejeitada. 2. Inconstitucionalidade dos itens III e XII do ato impugnado, que equiparam a não-inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação de precatórios judiciais e o pagamento a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal, à preterição do direito de precedência, dado que somente no caso de inobservância da ordem cronológica de apresentação do ofício requisitório é possível a decretação do sequestro, após a oitiva do Ministério Público. 3. A autorização contida na alínea b do item VIII da IN 11/97 diz respeito a erros materiais ou inexatidões nos cálculos dos valores dos precatórios, não alcançando, porém, o critério adotado para a sua elaboração nem os índices de correção monetária utilizados na sentença exequenda. Declaração de inconstitucionalidade parcial do dispositivo, apenas para lhe dar interpretação conforme precedente julgado pelo Pleno do Tribunal. 4. Créditos de natureza alimentícia, cujo pagamento far-se-á de uma só vez, devidamente atualizados até a data da sua efetivação, na forma do artigo 57, § 3º, da Constituição paulista. Preceito discriminatório de que cuida o item XI da Instrução. Alegação improcedente, visto que esta Corte, ao julgar a ADI MC 446, manteve a eficácia da norma. 5. Declaração de inconstitucionalidade dos itens III, IV e, por arrastamento, da expressão "bem assim a informação da pessoa jurídica de direito público referida no inciso IV desta Resolução", contida na parte final da alínea c do item VIII, e, ainda, do item XII, da IN/TST 11/97, por afronta ao artigo 100, §§ 1º e 2º, da Carta da República. 6. Inconstitucionalidade parcial do item IV, cujo alcance não encerra obrigação para a pessoa jurídica de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte?. (ADI 1662, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 19.9.2003, grifo nosso).

Também nesse sentido, os seguintes precedentes:

RECLAMAÇÃO. ADI 1662/SP. ESTADO: LEGITIMIDADE ATIVA. PRECATÓRIO. CABIMENTO. PRETERIÇÃO DE ORDEM DE PRECEDÊNCIA. SEQUESTRO DE VERBAS



PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. 1. Reclamação. Legitimidade ativa do Estado para sua propositura, dada a comprovação do prejuízo patrimonial sofrido em virtude do cumprimento da ordem judicial de constrição. Precedentes. 2. Precatório alimentar. Vencimento do prazo para o seu pagamento e não-inclusão, pela entidade estatal, da verba necessária à satisfação do débito não se equiparam à quebra da ordem cronológica dos precatórios e, portanto, não legitimam o sequestro. A efetivação do pagamento do precatório, com quebra da ordem de precedência dos títulos, é a única hipótese constitucional a autorizar a medida constritiva. 3. Precatório. Pagamento. Quebra da ordem de precedência, devidamente comprovada pela quitação de parte de dívida inscrita a posteriore. Ocorrência de preterição. Hipótese suficiente à legitimação da ordem de seqüestro de verbas públicas. Observância à autoridade da decisão proferida na ADI 1662. Reclamação julgada improcedente e, em consequência, prejudicados os agravos regimentais interpostos?. (Rcl 1270, Rel. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004, grifo nosso)

?AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE BLOQUEIO DE VERBA PÚBLICA PARA ASSEGURAR CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. ALEGAÇÃO DE REQUISICÃO DE PEQUENO VALOR. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a única hipótese autorizadora de sequestro de bens públicos é a da ocorrência de quebra da ordem cronológica no pagamento de precatórios?. (AI-AgR 598.790, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 25.11.2010, grifo nosso)

Destaco o julgamento da Suspensão de Segurança 4010, oportunidade em que esta Corte ratificou a suspensão da segurança deferida e ressaltou a inexistência de desrespeito à ordem cronológica. Eis a ementa do julgado:

?PRECATÓRIO. Natureza alimentar. Preterição em relação a precatório não alimentar. Regimes constitucionais distintos. Inexistência de desrespeito à ordem cronológica. Suspensão de segurança deferida. Pedido de extensão. Deferimento. Agravo regimental na extensão. Deficiência na fundamentação. Caracterização de grave dano à ordem e à economia públicas. Efeito multiplicador. Agravo regimental improvido. O chamado efeito multiplicador, que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para deferimento de pedido de suspensão?. (SS 4010, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2011, grifo nosso)

Sobre a excepcionalidade da medida de constrição patrimonial e possibilidade de grave lesão à economia do Estado de São Paulo, ressaltei na decisão que proferi nos autos da SS 4010/SP:

?(...)

Quanto à alegação de grave lesão à ordem e à economia públicas, bem como ao interesse público, ela se encontra provada diante do fato de que a determinação do sequestro importa no reconhecimento da quebra de ordem cronológica de outros precatórios alimentares relativos aos anos de 1999 a 2008, cujos valores somados alcançariam a cifra de R\$ 13.782.375.290,82 (treze bilhões, setecentos e oitenta e dois milhões, trezentos e setenta e cinco mil, duzentos e noventa reais e oitenta e dois centavos), o que corresponde a 11% do orçamento paulista de 2009, comprometendo a respectiva execução.

Diante disso, encontra-se demonstrada a lesão à economia pública estadual, uma vez que, conforme se evidencia dos autos, o sequestro para pagamento do precatório em questão, ainda mais se combinado com o de outros que estejam em circunstância análoga, resultará, certamente, em grave dano às finanças Estado requerente, com a possibilidade de comprometimento da prestação de serviços essenciais e programas públicos. Nesse mesmo sentido, SS n.º 3.027/PR?.

Nesses termos, concluo que o pagamento de parcela decorrente do parcelamento previsto no art. 78 do ADCT, em detrimento daquele que dispõe de precatório alimentar precedente em ordem cronológica, não caracteriza, por si só, a quebra da ordem constitucional de precedência a justificar a medida de constrição patrimonial de sequestro de verbas públicas.

#### 4) Voto

Ante o exposto, peço vênias ao relator, para acompanhar a divergência no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário.

"PLENÁRIO VIRTUAL - MINUTA DE VOTO - 08/05/2020 22:55:02"