

V O T O ? V I S T A

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Recurso Extraordinário, com repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual, em que se discute a seguinte questão, referente ao sistema de precatórios judiciais:

- o pagamento parcial de créditos não alimentares, na forma prevista no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (introduzido pela EC 30/2000), antes do adimplemento integral de créditos alimentares, caracteriza preterição da ordem definida na CONSTITUIÇÃO FEDERAL, apta a autorizar o sequestro de recursos orçamentários para a satisfação dos referidos créditos preferenciais?

Para que se compreenda adequadamente o problema, necessário esboçar o cenário de fato desta demanda:

- Na execução de sentença transitada em julgado em ação condenatória, houve a expedição de dois precatórios, ambos em desfavor da ora recorrente:

- em um deles, a empresa autora da ação buscava o crédito reconhecido na sentença de procedência. Trata-se de verba não alimentar;

- no outro precatório, consta o crédito da sociedade de advogados, referente a honorários advocatícios. Cuida-se de verba tipicamente alimentar.

- O crédito não alimentar (registrado como 04/2003 na sua classe) foi objeto de parcelamento, na forma do art. 78 do ADCT, diluído em 10 (dez) parcelas anuais, a vencer entre 2003 a 2012, tendo sido pagos os três primeiros décimos ao tempo da impetração do presente mandamus, no ano de 2005.

- O crédito alimentar (inscrito como 04/2003 na fila respectiva) aguardava a liberação dos recursos para fins de pagamento de todos os requisitórios de igual natureza que lhe antecediam, inseridos nos

orçamentos de 1999, 2000, 2001, 2002, e os três primeiros créditos do ano de 2003 (e-DOC. 7, vol. 2, fl. 161).

O pedido de sequestro formulado pela parte ora recorrida perante o Tribunal de Justiça de São Paulo - TJ/SP amparou-se na tese de que o pagamento das três primeiras parcelas do precatório não alimentar, oriundo do mesmo título executivo, configurou preterição ao seu direito de preferência, por ser titular de crédito de natureza alimentar.

O TJ/SP rejeitou o pedido, ao entendimento de que o pagamento de parte do crédito comum não implicou preterição do crédito alimentar, o que somente ocorreria na hipótese de pagamento de crédito posteriormente inscrito da mesma categoria.

O Superior Tribunal de Justiça, por outro lado, apreciando recurso ordinário neste mandado de segurança, assentou que a precedência conferida pela CONSTITUIÇÃO FEDERAL aos créditos alimentares exige o pagamento de todos os precatórios dessa classe antes da destinação de quaisquer recursos para o pagamento de precatórios comuns. Ao assim decidir, concedeu a ordem, autorizando o sequestro.

O Estado de São Paulo, nas razões recursais do presente RE, destaca o entendimento desta CORTE no sentido de que a satisfação de créditos alimentares submete-se à ordem cronológica de pagamentos distinta daquela correspondente aos precatórios comuns (ADI 47, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTI). Em razão disso, sustenta que a observância da ordem cronológica de apresentação há de ser apurada na mesma classe de créditos, podendo haver preterição apenas entre precatórios de mesma natureza, sob pena de violação ao art. 100, caput e § 2º, da CF, e ao art. 78 do ADCT, caput e § 4º.

O sequestro dos valores em debate foi afastado por decisão monocrática proferida pelo eminente Min. GILMAR MENDES, no exercício da Presidência da CORTE, na Suspensão de Segurança 4.010, em razão da potencial lesão às finanças públicas do Estado de São Paulo, o que veio a ser confirmado por este Plenário (SS 4010-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 27/6/2011).

O eminente Relator do presente recurso, ilustre Ministro EDSON FACHIN, em seu substancial e bem fundamentado voto, negou-lhe provimento, por entender que, embora haja listas distintas para o precatório preterido (alimentar) e o requisitório paradigma (não alimentar), e mesmo em um cenário constitucional excepcional de parcelamento de débitos estabelecido pelo art. 78 do ADCT, a regra da prevalência dos créditos de natureza alimentar sobre os de natureza

distinta permanece inabalável, em decorrência, segundo sua Excelência, de sua eleição constitucional como prioritário?.

Ao final, S. Exa. propôs a seguinte tese vinculante: "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, mesmo quando este integrar o regime do art. 78 do ADCT?.

Em sequência, pedi vista dos autos.

Feito esse breve relato, passo ao exame da controvérsia.

Por oportuno, convém discorrer a respeito das alterações que a CARTA MAGNA sofreu a respeito da matéria em apreço e de como o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reagiu ante tais modificações.

O art. 78 do ADCT, incluído no texto constitucional pela Emenda 32/2000, tem o seguinte teor:

"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.?"

Esta SUPREMA CORTE, em sede cautelar, na ADI 2.356-MC (Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 18/5/2011), posicionou-se pela inconstitucionalidade desse parcelamento, em julgamento cujo acórdão foi assim ementado:

EMENTA: 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 trânsita 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 recebam 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.?

Em face da Emenda Constitucional 62/2009, que também tratava de parcelamentos de créditos pendentes, o STF, mantendo seu entendimento a respeito, declarou sua inconstitucionalidade. Mas, considerada a necessidade de conciliar o conteúdo dessa declaração com a realidade consolidada por pagamentos levados a efeito por mais de uma década pelas Fazendas Públicas de inúmeros Estados e municípios, o Plenário deliberou pela modulação dos efeitos da inconstitucionalidade apontada (ADI-QO 4.425, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/3/2015, DJe de 3/8/2015), nos termos sintetizados na seguinte ementa:

?QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029.

2. In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.

3. Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os

créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.

4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

5. Durante o período fixado no item 2 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).

6. Delega-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

Essas diretrizes foram encampadas pelo legislador, que, por intermédio da Emenda Constitucional 94/2016, acrescentou dispositivos no ADCT, verbis:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado

percentualmente sobre as respectivas 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, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

(...)

Art. 103. Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no caput do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos.?

Posteriormente, a Emenda 99/2017 trouxe pequenas alterações a tais dispositivos, especialmente no que diz respeito ao prazo máximo de quitação dos débitos e ao fator de correção monetária.

Enfim, esse diálogo entre os Poderes Legislativo e Judiciário possibilitou o fracionamento dos créditos em atraso, compelindo o ente estatal devedor, nos termos do art. 102, caput, do ADCT, a reservar metade da fração de sua receita corrente líquida para o pagamento dos precatórios inadimplidos, observada a sua natureza e cronologia (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).

Assim, sem ignorar que o pagamento integral e tempestivo da dívida passiva do Poder Público é um imperativo de moralidade, isonomia e efetividade da tutela jurisdicional (como especialmente destacado pela CORTE no julgamento da ADI 4.357), mas lidando com uma realidade financeira que fornece poucas alternativas viáveis, flexibilizou-se o regime de precatórios para permitir o pagamento diferido das dívidas acumuladas.

- DA DISTINÇÃO EM RELAÇÃO À NATUREZA DOS CRÉDITOS.

Com o advento do parcelamento das dívidas judiciais das fazendas públicas consolidadas em precatórios, passaram a coexistir classes distintas de requisitórios de acordo com sua natureza (alimentar e não alimentar), sendo que a primeira, de ordem especial, tem primazia no pagamento em relação ao segundo tipo de crédito (de ordem geral), conforme firmado no seguinte precedente deste Pretório Excelso:

?AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. DETERMINAÇÃO DE PAGAMENTO IMEDIATO DE VALORES RECONHECIDOS JUDICIALMENTE. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AO ART. 2º-B DA LEI 9.494/97. NECESSIDADE DE SUBMISSÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS. 1. Art. 1º da Lei 9.494/97, c/c art. 4º da Lei 8.437/92: configuração de grave lesão à ordem pública. Pedido de suspensão de tutela antecipada deferido. 2. A tutela jurisdicional pretendida pelo agravante, consubstanciada no pagamento antecipado dos valores reconhecidos judicialmente só pode ser efetivada após o trânsito em julgado da ação sob o procedimento ordinário ajuizada na origem. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o disposto no caput do art. 100 da Constituição da República, firmou-se no sentido de submeter, mesmo as prestações de caráter alimentar, ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Precedentes. 4. Agravo regimental improvido.? (STA 90-AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 26-10-2007).

- DA ORDEM DE PREFERÊNCIA ENTRE AS CLASSES DE PRECATÓRIOS

Os créditos alimentares gozam de inequívoca preferência, notadamente por razões humanitárias, aspecto destacado pelo Plenário no julgamento da ADI 4.357. Essa afirmação encontra-se estampada no enunciado da Súmula 655 do STF. Vejamos:

?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.?

Logo, em havendo preterição por descumprimento da ordem de pagamento na mesma fila, está configurada a quebra da prioridade conferida ao seu titular. Nesse sentido, o seguinte precedente, também citado pelo eminente Relator, que ilustra o entendimento desta CORTE:

EMENTA: EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA - QUANTIA CERTA - REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS - DESRESPEITO À ORDEM CRONOLOGICA - SEQUESTRO DETERMINADO - PRETENSÃO AO PAGAMENTO PARCELADO (ADCT/88, ART. 33) - IMPOSSIBILIDADE - RE NÃO CONHECIDO. - O regime constitucional de execução por quantia certa contra o Poder Público - qualquer que seja a natureza do crédito exequendo (RTJ 150/337) - impõe a necessária extração de precatório, cujo pagamento deve observar, em obséquio aos princípios ético-jurídicos da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, a regra fundamental que outorga preferência apenas a quem dispuser de precedência cronológica (prior in tempore, potior in jure). A exigência constitucional pertinente à expedição de precatório - com a consequente obrigação imposta ao Estado de estrita observância da ordem cronológica de apresentação desse instrumento de requisição judicial de pagamento - tem por finalidade (a) assegurar a igualdade entre os credores e proclamar a inafastabilidade do dever estatal de solver os débitos judicialmente reconhecidos (RTJ 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ditadas por razões de caráter político-administrativo. PODER PÚBLICO - PRECATORIO - INOBSERVANCIA DA ORDEM CRONOLOGICA DE SUA APRESENTAÇÃO. - A Constituição da República não quer apenas que a entidade estatal pague os seus débitos judiciais. Mais do que isso, a Lei Fundamental exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado. - A preterição da ordem de precedência cronológica - considerada a extrema gravidade desse gesto de insubmissão estatal as prescrições da Constituição - configura comportamento institucional que produz, no que concerne aos Prefeitos Municipais, (a) consequências de caráter processual (sequestro da quantia necessária a satisfação do débito-CF, art. 100, par. 2.), (b) efeitos de natureza penal (crime de responsabilidade, punível com pena privativa de liberdade - DL n. 201/67, art. 1., XII) e (c) reflexos de índole político-administrativa (possibilidade de intervenção do Estado no Município, sempre que essa medida extraordinária revelar-se essencial a execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciário - CF, art. 35, IV, in fine). PRECATORIO - PRETERIÇÃO DA ORDEM CRONOLOGICA - SEQUESTRO DECRETADO - PRETENSÃO ESTATAL AO PAGAMENTO PARCELADO - (ADCT/88, ART. 33) - INADMISSIBILIDADE. - A norma inscrita no art. 33 do ADCT/88, embora preordenada a disciplinar, de modo favorável ao Poder Público, o pagamento dos débitos estatais oriundos de condenação judicial, não alcança as obrigações cujo pagamento - afetado por injusta preterição da ordem de precedência cronológica do respectivo precatório - veio a ser postergado ilicitamente pela pessoa jurídica de direito público, em detrimento de credor mais antigo. - A efetivação extraordinária do ato de sequestro judicial da quantia necessária a satisfação do débito (CF, art. 100, par. 2.), motivada pela quebra da ordem de precedência, impede que o precatório concernente ao credor mais antigo, injustamente preterido, seja qualificado como pendente de pagamento para efeito de aplicação da norma inscrita no art. 33 do ADCT/88. PAGAMENTO ANTECIPADO DE CREDOR MAIS RECENTE - ALEGAÇÃO DE VANTAGEM PARA O ERÁRIO PÚBLICO - QUEBRA DA ORDEM DE PRECEDENCIA CRONOLOGICA - INADMISSIBILIDADE. - O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal assegurada a todos os credores do Estado, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política. O legislador constituinte, ao editar a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, teve por objetivo evitar a escolha de credores pelo Poder Público. Eventual vantagem concedida ao erário público por credor mais recente não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu

crédito, a quebra da ordem constitucional de precedência cronológica. O pagamento antecipado que daí resulte - exatamente por caracterizar escolha ilegítima de credor - transgredir o postulada constitucional que tutela a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais e autoriza, em consequência - sem prejuízo de outros efeitos de natureza jurídica e de caráter político-administrativo -, a efetivação do ato de sequestro. RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRAZO - INÍCIO DE FLUÊNCIA - CIÊNCIA INEQUÍVOCA DO ATO DECISÓRIO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO - INTEMPESTIVIDADE REJEITADA. - Os prazos recursais começam a fluir da data em que o sujeito processual, por meio de seu Advogado, tem, ainda que informalmente, ciência inequívoca da decisão que deseja impugnar, desde que inexista qualquer situação de dúvida ou de controvérsia a respeito do momento em que se registrou o conhecimento efetivo do ato decisório proferido. Precedentes. A ciência inequívoca, para efeito de definição do dies a quo do prazo recursal, não se presume, exigindo-se, ao contrário, comprovação incontestável de que ela efetivamente ocorreu.? (RE 132.031, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, DJ de 19/4/1996).

- DA IMPERIOSIDADE DE INSTITUIÇÃO DE FILAS DISTINTAS DE PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS DE NATUREZAS DIVERSAS

Como dito, a EC 32/2000 permitiu o adimplemento de precatórios em atraso mediante o parcelamento de seu valor em 10 (dez) prestações anuais e sucessivas.

O legislador constituinte optou pelo pagamento diferido desses valores, como forma de conciliar o imperativo de satisfação dos créditos com a situação fiscal dos entes públicos, considerada a bem conhecida problemática dos precatórios em atraso, que se avolumam como verdadeiro estoque de dívida das Fazendas Públicas dos Estados e Municípios brasileiros.

O móvel das reformas constitucionais que trataram do pagamento de precatórios foi o de proporcionar meios para o enfrentamento do represamento de débitos não pagos em face da debilidade financeira dos entes públicos.

O objetivo central das reformas constitucionais que trataram do pagamento de precatórios foi o de solucionar um problema concreto subjacente à edição da EC 30/2000: incapacidade financeira das Fazendas Públicas para liquidarem o seu estoque de débitos judiciais.

Esse cediço e grave empecilho, se associado à tese de que nenhum parcelamento poderia ser realizado antes de serem pagos todos os créditos alimentares, comprometeria os efeitos da política pública veiculada pela Emenda, a saber: conciliar a diminuta capacidade financeira do ente com a

necessidade de dar algum andamento à fila de pagamentos e conter o represamento desses créditos.

Ademais, a organização dos precatórios por classes distintas, considerada sua natureza, revela a correta observância da ordem cronológica de apresentação e das precedências determinadas no texto constitucional, distinção sufragada pela Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

E o imperativo cronológico determina que os precatórios de outras espécies, de um dado exercício anterior, devem preceder ao pagamento dos precatórios alimentares do exercício posterior, excepcionando-se, entretanto, os créditos etiquetados com a superpreferência, os quais gozam, a qualquer tempo, da primazia do pagamento imediato, assim que requisitado o seu pagamento, mesmo após o advento constitucional do pagamento parcelado de precatórios comuns ou não alimentares.

Esse critério temporal foi dado pelo constituinte originário, no art. 100, § 1º (hoje § 5º), segundo o qual "é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente".

Há de se ressaltar, por oportuno e relevante, que a jurisprudência desta CORTE frisa que os "requisitos definidos para a satisfação dos precatórios somente podem ser fixados pela Constituição, a saber: a requisição do pagamento pelo Presidente do Tribunal que tenha proferido a decisão; a inclusão, no orçamento das entidades políticas, das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano; o pagamento atualizado até o final do exercício seguinte ao da apresentação dos precatórios, observada a ordem cronológica de sua apresentação (...).", de maneira que a imposição de condicionantes "que não aqueles constantes de norma constitucional, ofende os princípios da garantia da jurisdição efetiva (art. 5º, inc. XXXVI) e o art. 100 e seus incisos (...)." (ADI 3.453, Rel. Min. CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/2007).

Mais do que definir apenas um prazo de pagamento, o supracitado comando inequivocamente fixa limites temporais dentro dos quais os precatórios devem ser agrupados e classificados, segundo a natureza dos valores requeridos, possibilitando, dessa maneira, aferir objetivamente eventual burla ao direito de precedência, considerado o ano de sua instituição, quer seja em relação ao continente (precatórios em geral), quer seja relativo ao conteúdo (precatórios detentores de primazia no pagamento), com o fito de decretar o sequestro de verbas públicas para a

satisfação do requisitório, conforme decidido na ADI 1.662 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/2003).

- DA ORDEM DOS PRECATÓRIOS NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

O relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho/Portaria 38, de 6 de junho de 2017, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ fornece as seguintes considerações a respeito da fila de precatórios nos Tribunais de Justiça do país (e-DOC. 117):

?(...)

Em resposta, no ponto que importa ao escopo central do presente trabalho, qual seja, saber se a sistemática adotada pelos Tribunais de Justiça para definição da ordem de preferência no pagamento dos precatórios, segundo a natureza do crédito (comum ou alimentar) e o ano de expedição, a quase totalidade manifestou-se no sentido de que os precatórios alimentares cujos credores tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais, sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência (denominados alimentares superpreferencias) são pagos com precedência sobre todos os outros débitos, independentemente do exercício, enquanto os demais de natureza alimentar são pagos com preferência apenas sobre os comuns do mesmo exercício financeiro, observada a ordem cronológica de apresentação. Nessa perspectiva, anotaram, também, que precatórios comuns de um exercício financeiro somente precedem os alimentares de anos posteriores.

Com efeito, dos 27 (vinte sete) Tribunais de Justiça consultados, essa foi a essência das respostas dadas por 25 (vinte e cinco) deles, (TJAC, TJAL, TJAM, TJBA, TJCE, TJDFT, TJES, TJMA, TJMG, TJMS, TJMT, TJPA, TJPB, TJPE, TJPI, TJPR, TJRJ, TJRN, TJRO, TJRR, TJRS, TJSC, TJSE, TJSP, TJTO). Apenas o TJAP e o TJGO não responderam de forma categórica naquele sentido.?

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como noticiado no aludido relatório, vem observando essa sistemática, segundo dados juntados aos autos por intermédio da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos daquele Juízo. Em resumo, assim a ordem de pagamento no TJ/SP (e-DOC. 116):

(...)

- 1º: Credores detentores de precatórios alimentares com prioridade deferida nos termos do § 2º do art. 100 da CF, independentemente do ano de exercício;

- 2º: Precatórios alimentares do exercício 1;

- 3º: Precatórios de outras espécies do exercício 1;

- 4º: Precatórios alimentares do exercício 2;

- 5º: Precatórios de outras espécies do exercício 2;

- e assim por diante.

(...)

Seguindo-se com o exemplo prático da Fazenda do Estado de São Paulo, no exercício de 2017 foram processados 2.774 precatórios, dos quais 2.619 alimentares e 155 de outras espécies.

(...)

Ressalvadas, portanto, esta questão das prioridades ou ?superpreferências?, para a definição da ordem, no exemplo prático utilizado, os 2.619 precatórios alimentares terão preferência de pagamento sobre os 155 precatórios de outras espécies, independentemente da ordem de protocolo.

Logo, verifica-se que dentro do mesmo exercício todos os precatórios alimentares terão preferência de pagamento sobre todos os precatório de outras espécies.

Porém, essa preferência dos alimentares sobre os de outras espécies atinge somente dentro do mesmo exercício, mas não em relação a exercícios anteriores. Dessa forma, os precatórios de outras espécies do exercício de 2016 terão preferência de pagamento sobre os precatórios alimentares do exercício de 2017.?

Efetivamente, há, no plano concreto de pagamento dos precatórios, três lotes de requisição (superpreferenciais, alimentares e não alimentares), regidos por normativos constitucionais diversos, sendo, respectivamente, regulados pelo art. 100, § 2º, art. 100, § 1º, da Constituição; e art. 78 do ADCT, cuja quitação ocorre de acordo com sua classificação e com o imperativo cronológico.

Nessa linha de compreensão, há a necessidade de implantação de ordens distintas de requisitórios para cumprir os normativos constitucionais que regem a matéria em exame. Nessa ótica, o pagamento parcial do crédito de natureza não alimentar, de acordo com o ano de seu ingresso, não significa preterição aos precatórios alimentares posteriores.

Admitir tese contrária significaria, na prática, perpetuar a fila dos precatórios não alimentares, já que os débitos da Fazenda Pública decorrentes de sentenças transitadas em julgado, apresentados até 1º julho, devem ser pagos até o final do exercício seguinte, conforme prevê o art. 100, § 5º, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, postergando-se indefinidamente no tempo a satisfação daqueles requisitórios.

- DO CASO SUB JUDICE

Na hipótese deste leading case, alega-se preterição manifestada da seguinte forma: ambos os precatórios tiveram os ofícios requisitórios protocolados em março de 2002. O não alimentar tombado como EP 879/2002, obtendo a ordem cronológica 4/2003. Por sua vez, o precatório alegadamente preterido, alimentar, recebeu o registro EP 880/2002, cuja ordem cronológica é 4/2003, de modo que apresentados no mesmo exercício.

Assim, em face das considerações acima apresentadas, fica evidente que o Tribunal de Justiça de São Paulo não observou a preferência que ao precatório alimentar é dispensada, pois ambos os requisitórios pertencem ao mesmo ano.

Assim sendo, NEGO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Entretanto, em face da necessidade de padronização para garantir a segurança jurídica, proponho tese diversa da sugerida pelo eminente Relator:

O pagamento parcelado dos créditos não alimentares, na forma do art. 78 do ADCT, não caracteriza preterição indevida de precatórios alimentares, desde que os primeiros tenham sido inscritos em exercício anterior ao da apresentação dos segundos, uma vez que, ressalvados os créditos de que trata o art. 100, § 2º, da Constituição, o pagamento dos precatórios deve observar as seguintes diretrizes:

(1) a divisão e a organização das classes ocorrem segundo o ano de inscrição;

(2) inicia-se o pagamento pelo exercício mais antigo em que há débitos pendentes;

(3) quitam-se primeiramente os créditos alimentares; depois, os não alimentares do mesmo ano;

(4) passa-se, então, ao ano seguinte da ordem cronológica, repetindo-se o esquema de pagamento; e assim sucessivamente.

"PLENÁRIO VIRTUAL - MINUTA DE VOTO - 08/05/2020 00:00:00"