

## VOTO

### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Como relatado, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo autorizou o pedido de sequestro de parcelas não quitadas em conformidade com a moratória regulamentada pela EC nº 30/2000, por entender que a EC nº 62/2009 não poderia ser aplicada nas hipóteses em que o precatório judicial já havia sido expedido quando da sua entrada em vigor, sob pena de ofensa ao direito adquirido.

Em síntese, a tese defendida pelo município recorrente é a de que após a entrada em vigor da EC 62/2009, não mais subsiste a modalidade de sequestro anteriormente prevista na EC nº 30/2000, “uma vez que a parcela do precatório reclamada pelo requerente será adimplida de acordo com o novo mandamento constitucional.”

Por ofício datado de 27 de março de 2018, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, comunica que o procedimento de sequestro objeto deste mandado de segurança foi extinto em razão da quitação integral do débito (cf. 24).

A questão constitucional a ser dirimida no presente tema de repercussão geral está centrada na possibilidade, ou não, do regime especial de pagamento de precatórios, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, ser aplicado aos precatórios expedidos antes da sua vigência.

Passo à análise.

### **Dos regimes especiais de pagamento de precatórios judiciais**

Várias foram as emendas constitucionais editadas com o objetivo de disciplinar o regime de pagamento dos precatórios no ordenamento jurídico brasileiro. A primeira delas é a EC nº 30/2000, alvo de alegação de inconstitucionalidade nas ADIs nºs 2.356 e 2.362; a segunda, a EC nº 62/2009, foi igualmente contestada nesta Corte por meio das ADIs nºs 4.357 e 4.425; a terceira é a EC nº 94/2016, a qual surgiu durante o debate promovido no bojo das ADIs nºs 4.357 e 4.425, em razão da declaração de inconstitucionalidade das regras de parcelamento instituídas pela EC nº 62

/2009 e dos questionamentos surgidos em sede embargos de declaração, notadamente quanto à necessidade de modulação dos efeitos da decisão de mérito.

Ainda versando sobre regimes de pagamento de precatório, têm-se a EC nº 99/2017 e as EC nºs 113 e 114, ambas de 2021, as quais também versam sobre *regimes de pagamentos de precatórios*. As EC nºs 113 e 114 estão sendo questionadas nas ADIs 7.047, 7.328 e 7.064. Todas se encontram pendentes de julgamento. Por último, a EC nº 126/2022 traça limites para alocação em proposta orçamentária das despesas com pagamento em virtude de sentença judicial.

Sobre a EC nº 30/2000, têm-se que ela introduziu a norma transitória do art. 78, ADCT, instituindo moratória nos seguintes termos:

**“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.” (AC)

Sobre o tema, registre-se que as ADIs nºs 2.356 e 2.362 encontram-se pendentes de julgamento do mérito, mas foi deferida medida cautelar para suspender o parcelamento da liquidação de precatórios de que trata o art. 78 do ADCT. Na ocasião, o Tribunal Pleno reiterou seu entendimento sobre a sistemática de precatório considerada uma prerrogativa do Poder Público compensada pelo rigor dispensado aos responsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais.

O acórdão foi assim ementado:

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 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.

Em síntese, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a norma transitória ao admitir a liquidação dos precatórios pendentes na data da promulgação da emenda e os que decorram de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, “em prestações anuais, iguais e sucessivas,” no prazo máximo de 10 anos, acabou por ferir cláusulas pétreas, consubstanciadas em violação ao direito adquirido do beneficiário do precatório, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Atentou, ainda, contra a independência do Poder Judiciário, no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões. Além de não respeitar 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”.

#### **D a sistemática do sequestro de verbas públicas – taxatividade**

Primeiramente, cabe destacar que o sequestro de verba pública visando a satisfação de crédito possuía previsão, originariamente, no § 2º do art. 100 do texto constitucional em função do “perpétuo descumprimento” das normas sobre o pagamento das dívidas de precatórios. *In verbis*:

“ 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.

(...)

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e **exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência**, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Como se vê, na redação original do § 2º do art. 100 da Constituição Federal a previsão de sequestro da quantia necessária à satisfação do débito, inscrito em precatório à conta de dotação orçamentária, se dava exclusivamente para o caso de preterimento do direito de precedência do credor.

Sob esse prisma, importante se referir a compreensão firmada pelo Min **Néri da Silveira**, quando da apreciação da Cautelar requerida no bojo das ADI nºs 2.356 e 2.362:

“(…).

Em realidade, os pagamentos dos precatórios devem ser feitos, mantendo-se a ordem de recebimento dos mesmos (CF, de 1969, art. 117, caput; CPC, art. 730, II; CF de 1988, art. 100 e parágrafos) que, a isso, são numerados e atendidos em ordem crescente. Em consequência, a quem preterido no direito de preferência em receber a quantia requisitada faculta-se requerer, ao presidente do tribunal, que se expeça ordem de seqüestro da importância necessária para satisfazer o débito, providência que poderá ser adotada, ouvido o Ministério Público (CF de 1969, art. 117, § 2º; CF de 1988, art. 100, § 2º; e CPC, art. 731). Dá-se ao credor, assim, meio eficaz de defender seu direito, em caso de preterição, no dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, in Comentários à Constituição Brasileira de 1967, 3ª ed., pág. 467.”

Por sua vez, o § 4º do art. 78 do ADCT, incluído pela EC nº 30/2000, ampliou as hipóteses em que o Presidente do Tribunal poderia, a requerimento do credor, determinar o sequestro do valor necessário à satisfação do débito uma vez vencido o prazo estipulado na moratória ou em caso de omissão no orçamento (além do caso de preterição), “*verbis*”:

“§ 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 seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.” (AC)

No julgamento da ADI nº 1.662/SP, intensos debates precederam o julgamento do mérito da ação, especialmente quanto às hipóteses que possibilitariam o sequestro de recursos financeiros para satisfação de precatório ante a redação original do § 2º do art. 100, da Constituição Federal e as alterações perpetradas pela EC nº 30/2000. Na assentada,  
5

prevaleceu o entendimento de que referida emenda constitucional não introduziu nova modalidade de sequestro para pagamento de precatórios originários de débitos alimentares e, tampouco, a norma transitória do art. 78 do ADCT teria tratado da questão. Ou seja, mesmo após as alterações constantes da EC nº 30/2000, ficou mantido o sequestro das verbas de natureza alimentar “ **exclusivamente para o caso de preterição do credor** ”. Nesse julgado a Corte entendeu que as novas hipóteses constitucionais que autorizavam o sequestro de verbas públicas trazidas pela EC nº 30/2000 eram excepcionais e incidiriam exclusivamente para os casos especificados no **caput** do art. 78 do ADCT, ou seja, **somente para os créditos parcelados em 10 anos, “ além da quebra de cronologia ”**. No caso, estava em discussão a Instrução Normativa nº 11/1997, aprovada pela Resolução nº 67/1997, do Superior Tribunal do Trabalho que equiparava à preterição do direito de precedência, tanto a não inclusão no orçamento de verbas relativas aos precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano, quanto as hipóteses de pagamento a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo.

O Plenário da Corte firmou a compreensão de que a não inclusão no orçamento da verba necessária ao pagamento do precatório, e as demais hipóteses previstas na referida instrução normativa constituem-se hipóteses de descumprimento de ordem judicial sujeitas à intervenção federal nos termos do art. 34 da Constituição Federal. Além disso, os sequestros indiscriminados determinados pela Justiça do Trabalho perturbariam a execução do orçamento, implicando em “preterimento do direito dos demais credores”.

Como assinalou o Relator Ministro **Maurício Corrêa**

“esse preceito (CF, artigo 100, § 2º) não foi pródigo na autorização de sequestros, ao prever sua efetivação **exclusivamente para o caso de preterição do direito de precedência**.

De acordo com o voto da Ministra **Ellen Gracie**, o Tribunal Superior do Trabalho não teria competência para criar uma presunção de preterição

“para fins de sequestro, haja vista que a preterição a que o texto constitucional se referia originalmente seria aquela na qual ocorre “a quitação de um precatório posterior antes de um precatório anterior, ou seja, **a preterição de fato**”.

Segue a ementa do julgado:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 11/97, APROVADA PELA RESOLUÇÃO 67, DE 10.04.97, DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, QUE UNIFORMORMIZA 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 rendas públicas para a satisfação de precatórios concernentes a débitos alimentares, permanecendo inalterada a regra imposta pelo artigo 100, § 2º, da Carta Federal, que 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.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria de votos, rejeitou a prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, vencidos os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e o Presidente. Por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação, quanto aos itens I, II, V, VI, VII, IX, X, XI e XIII, da Instrução Normativa nº 11, de 10 de abril de 1997, do Tribunal Superior do Trabalho. Por maioria, julgou procedente o pedido formulado quanto aos itens III e XII, da referida instrução normativa, vencidos os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e o Presidente. Por unanimidade, o Tribunal julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação, quanto à alínea b do item VIII da Instrução Normativa nº 11/97-TST, fixando a interpretação segundo a qual as diferenças agasalhadas são resultantes de erros materiais ou aritméticos, ou de inexatidão dos cálculos dos precatórios, não podendo, porém, dizer respeito ao critério adotado para a elaboração do cálculo ou a índices de atualização diversa.”

É importante frisar que este parâmetro para sequestro de verbas públicas fora das hipóteses da moratória de 10 anos prevista no art. 78 do ADCT e na redação original do art. 100, § 2º, da Constituição Federal (quebra de ordem cronológica), conforme delimitado pela Corte no

juízo da ADI nº 1.662/SP, somente foi ampliado com a EC nº 62/2009, mediante a inclusão do § 6º no art. 100 da CF/88:

“§ 6º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência **ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito**, o sequestro da quantia respectiva”.

Note-se, ademais, que mesmo nas hipóteses expressamente autorizadas na EC nº 30/2000, após a concessão da medida cautelar nas ADIs nº 2356/DF e 2.362/DF, suspendendo integralmente o art. 78, do ADCT, inúmeras reclamações constitucionais foram propostas perante a Corte especialmente quanto à possibilidade de sequestro de verbas públicas nas hipóteses autorizadas no § 4º do art. 78 do ADCT, incluído pela EC nº 30/2000, muitas alegando que a suspensão do art. 2º da referida emenda teria sido parcial. Sobre o tema, a Corte tem reiteradamente decidido que o deferimento de sequestro de verbas públicas para o pagamento de parcelas vencidas de precatório com fundamento na Emenda Constitucional n. 30/2000, depois da suspensão da eficácia do art. 2º da EC nº 30/2000, pelo qual se introduziu o art. 78 no ADCT, desrespeita as decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.356 e 2.362.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. PRECATÓRIO. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. AFRONTA AO QUE DECIDIDO NAS ADIs 2.356 E **2.362** . PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 do ADCT, foi suspensa no julgamento da medida cautelar nas ADIs nº 2.356 e **2.362** . 2. Viola a autoridade da referida decisão o ato que determina o prosseguimento de sequestro de verbas públicas fundado no art. 78, § 4º, do ADCT. 3. Agravo regimental desprovido. (Rcl. nº 17.818-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Luiz Fux** , Dje de 15/03/16).

CONSTITUCIONAL. SEQUESTRO DE VERBA PÚBLICA PARA FINS DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIO. ORDEM PROFERIDA PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM MOMENTO POSTERIOR AO DECIDIDO NA ADI **2.356** MC E NA ADI 2.362 MC (RELATOR P/ACÓRDÃO MIN.

AYRES BRITTO, DJE DE 19/5/2011), QUANDO DETERMINADA A SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 30/2000, QUE INTRODUZIU O ART. 78 NO ADCT. DESCUMPRIMENTO CONFIGURADO. INSUBSISTÊNCIA DA TESE DO PARTICULAR EMBASADA NA SÚMULA 734/STF. O MANDADO DE SEGURANÇA ANTERIORMENTE JULGADO PELO TJ/SP APENAS AFASTARA A APLICAÇÃO DO REGIME DE EC 62/2009 E DETERMINARA A RETOMADA DO PROCESSAMENTO DO PEDIDO DE SEQUESTRO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (Rcl nº 19.043-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki , Dje de 06/10/16).

Abstraindo a questão do cabimento de reclamação e a configuração ou não de descumprimento das decisões proferidas em sede cautelar nas ADIs nº 2.356/DF e 2.362/DF, a questão que se coloca ainda sem solução é se a EC nº 62/2009 poderia alcançar os precatórios já expedidos na data da sua promulgação, os quais estavam sujeitos à moratória de 10 anos prevista na EC nº 30/2000 e, conseqüentemente, às normas relativas ao sequestro de verbas públicas tratadas no § 4º do art. 78 do ADCT, incluído pela EC nº 30/2000. A questão, portanto, é de validade da própria EC nº 62/2009, na medida em que o seu escopo abrangeu os precatórios já expedidos, incluindo aqueles sujeitos à moratória de 10 anos, os quais passaram a se submeter ao novo regime especial de pagamento (inclusive quanto aos prazos e às possibilidade de sequestro).

### **Da Emenda Constitucional nº 62/2009 e os precatórios já expedidos quando da sua edição**

A EC nº 62/2009, alterou substancialmente o art. 100 da Constituição Federal e acrescentou o art. 97 ao ADCT, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal de Municípios, conforme dispositivo já transcrito.

Sobre o art. 97 do ADCT introduzido pela EC nº 62/2009, dispôs ele que todos os precatórios 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.”

Sobre os modelos de regime especial para pagamento de precatórios, assim me manifestei quando do julgamento da ADI nº 4.357/DF:

“A norma transitória prevê, em seu § 1º, a opção, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo sistema de depósito mensal em conta especial de valor apurado na forma de seu § 2º, ou pelo sistema de parcelamento em até 15 (quinze) anos com depósito em conta especial do valor do saldo dos precatórios devidos, apurado na forma do inciso II do mencionado § 1º. Prevê, ainda, que, dos recursos depositados nessa conta especial, pelo menos 50% (cinquenta por cento) deverá ser destinado ao pagamento dos precatórios na ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências estabelecidas (§ 6º), e o restante deverá ser aplicado, de acordo com a opção a ser exercida pelos entes por ato do Poder Executivo, isolada ou simultaneamente, da seguinte maneira: (i) pagamento dos precatórios por meio de leilão; (ii) pagamento à vista; (iii) pagamento por acordo direto com os credores, na forma a ser estabelecida por lei própria da entidade devedora (§ 8º do artigo 97 do ADCT). Na hipótese de opção pelo sistema de depósito mensal em conta especial, previsto no inciso I do § 1º, somente vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados ao seu pagamento (§ 14 do art. 97 do ADCT). Nesse ponto, já adianto que mantenho o posicionamento firmado no julgamento das medidas cautelares das ADIs nº 2.356 e nº 2.362, nas quais se discutiu a constitucionalidade do regime de parcelamento instituído pelo art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000. Em que pese, naquela ocasião, a Corte tenha deferido, por maioria, a medida cautelar, suspendendo a eficácia do dispositivo introduzido pela EC 30/2000, mantenho-me fiel ao voto proferido naquela assentada. Em consonância com a premissa já esclarecida no início deste voto, não vejo como essa Emenda Constitucional tenha de alguma forma tentado abolir do mundo jurídico qualquer dos princípios e garantias individuais destacados nas iniciais, como a garantia do acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, CF), a coisa julgada e o princípio da separação dos Poderes.

Com efeito, o regime especial de pagamento previsto no art. 97 do ADCT não tem o efeito de desconstituir nenhuma decisão do Poder

Judiciário transitada em julgado; ele apenas e tão somente estabeleceu regras transitórias de pagamento de precatórios vencidos e inadimplidos, estabelecendo um sistema de depósito mensal vinculado ou um sistema de parcelamento de débitos dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios para com os seus credores. Reconhecida, portanto a natureza administrativa dos procedimentos relativos aos precatórios e que a sua expedição pressupõe o encerramento da atividade jurisdicional do Estado, no meu sentir, torna-se forçoso concluir que a alteração das regras relacionadas ao seu pagamento não tem o condão de ofender a garantia do acesso à jurisdição, à coisa julgada e ao princípio da separação dos Poderes, uma vez que a satisfação do crédito já não mais integra a fase jurisdicional do processo.

Mas não é só. A meu ver, o julgamento desta ação está correlacionado com a situação incontestada de mora dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não podemos esquecer que estamos diante de entes federativos que, além de já se encontrarem em estado de inadimplência, não dispõem de recursos orçamentários suficientes para o pagamento desses débitos, em razão da acumulação dessas dívidas ao longo dos anos.

No julgamento final da referida ação direta fiquei vencido na companhia do Ministro Gilmar Mendes e do Saudoso Ministro Teori Zavascki. No que interessa, o Tribunal, por maioria, julgou procedente em parte a ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do regime “especial” de pagamento de precatórios criado pela EC nº 62/2009 destinado aos Estados e Municípios, o qual “ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim”, violou a cláusula constitucional do Estado de Direito, o princípio da Separação de Poderes, o postulado da isonomia, a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional, o direito adquirido e à coisa julgada.

O acórdão restou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE INTERSTÍCIO CONSTITUCIONAL MÍNIMO ENTRE OS DOIS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À LEI MAIOR (CF, ART. 60, §2º). CONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE “SUPERPREFERÊNCIA” A CREDITORES DE VERBAS

ALIMENTÍCIAS QUANDO IDOSOS OU PORTADORES DE DOENÇA GRAVE. RESPEITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PROPORCIONALIDADE. INVALIDADE JURÍDICOCONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DA PREFERÊNCIA A IDOSOS QUE COMPLETEM 60 (SESSENTA) ANOS ATÉ A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA (CF, ART. 5º). INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA. EMBARAÇO À EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º, XXXV), DESRESPEITO À COISA JULGADA MATERIAL (CF, ART. 5º XXXVI), OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º) E ULTRAJE À ISONOMIA ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR (CF, ART. 1º, CAPUT, C/C ART. 5º, CAPUT). IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO. OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE DIREITO (CF, ART. 1º, CAPUT), AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º), AO POSTULADO DA ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT), À GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL (CF, ART. 5º, XXXV) E AO DIREITO ADQUIRIDO E À COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE. 1. A aprovação de emendas à Constituição não recebeu da Carta de 1988 tratamento específico quanto ao intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexiste parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira. 2. Os precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave devem submeter-se ao pagamento prioritário, até certo limite, posto

metodologia que promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela Emenda Constitucional nº 62/2009. 3. A expressão “na data de expedição do precatório”, contida no art. 100, §2º, da CF, com redação dada pela EC nº 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, caput) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento. 4. A compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput). 5. O direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, na medida em que este referencial é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. É que a inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período). 6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário. 7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de

juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra. 8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). 9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.

Note-se, no entanto, que o Ministro **Luiz Fux**, Relator da ADI nº 4.425/DF, suscitou Questão de Ordem propondo a modulação temporal dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade para manutenção temporária do regime especial da EC nº 62/2009. Nesse sentido, foi dado ao regime especial de pagamento uma sobrevida de cinco exercícios financeiros, a contar da data de primeiro janeiro de 2016. Assim, o regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 produziu efeitos jurídicos **convalidados** nesse período.

O acórdão proferido na Questão de Ordem foi assim ementado:

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.

Em relação ao Tema 519 da repercussão geral, portanto, conforme se depreende das orientações firmadas nas ações diretas que apreciaram as normas do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela EC nº 62/2009, a nova sistemática de moratória introduzida pelo art. 97 do ADCT não poderia ser aplicada aos precatórios já expedidos quando da sua edição, por afronta

“a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).”

De qualquer modo, suspenso integralmente o art. 78 do ADCT por força da liminar deferida nas ADIs nºs 2.356/DF-MC e 2.362, suspenso também ficou a possibilidade de sequestro de verbas públicas na hipótese prevista no § 4º do art. 78 do ADCT, incluído pela EC nº 30/2000, cuja possibilidade estava restrita à moratória de 10 anos nela prevista como decidido por esta Corte na ADI nº 1.662/DF.

Por força da tese prevalecente na apreciação da Questão de Ordem suscitada nas ações diretas (ADI nº 4.425/DF e outras), no entanto, a declaração de inconstitucionalidade somente produziu efeito após aqueles cinco exercícios financeiros de sobrevida, motivo pelo qual, **no período entre a data da promulgação da EC nº 62/2009 até o fim de tal período**, o sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios anteriores à referida emenda, estava autorizado desde que enquadrado nas novas hipóteses constitucionais que autorizavam o sequestro de verbas públicas que eram excepcionais e incidiram exclusivamente para os casos nela especificados.

Importante esclarecer que a orientação firmada no Tema 519 da repercussão geral está restrito aos efeitos da EC nº 62/2009 aos precatórios expedidos em data anterior a sua promulgação.

Isso porque, em 2016, sobreveio a EC nº 94, de 15 de dezembro de 2016, instituindo novo regime especial de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenação judicial para os casos de precatório à conta dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, em 25 de março de 2015, estavam em mora. A quitação deveria se dar até 31 de dezembro de 2020.

Para os fins específicos do regime especial de pagamento de precatórios da EC nº 94/2016, foi introduzido o art. 103 no ADCT, dispondo que

“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”.

Como se vê, a cada novo regime especial de pagamento de débitos da Fazenda Pública decorrentes de condenações judiciais, novas regras são inseridas sobre a possibilidade (ou não) de sequestro de verbas públicas, as quais devem ser analisadas sempre no contexto daquele novo regime. Outras emendas constitucionais vieram posteriormente, entre elas a de nº 113/2021, também chamada de “emenda dos precatórios”, questionada na ADI nº 7.047/DF-MC, de relatoria do Ministro **Luiz Fux** que aplicou o rito do art. 10 da Lei nº 9.868/99.

Assim, frise-se, a quebra da ordem das preferências acima apresentada, reclama a incidência do § 6º, art. 100 da CF/88, e como sói acontecer nas normas que definem regime excepcional do sequestro de recursos financeiros necessários à satisfação do precatório, a interpretação não pode ser ampliativa, de modo a alcançar situações não expressamente previstas na Constituição Federal.

### **Da análise do caso concreto**

A pretensão da recorrida versa sobre o sequestro de rendas públicas, a fim de satisfazer o crédito devido pela recorrente, a partir da aplicabilidade de dois dispositivos constitucionais distintos, a saber: o § 2º do art. 100 da CF/88 e o § 4º do art. 78 do ADCT.

No entanto, conforme já destacado, por ofício datado de 27 de março de 2018, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, comunicou que o procedimento de sequestro objeto deste mandado de segurança foi extinto em razão da quitação integral do débito, desse modo fica prejudicado o recurso extraordinário..

É o caso de negativa de seguimento ao recurso da União em razão a perda superveniente do objeto recursal. Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIO COMPLEMENTAR. JUROS DE MORA ENTRE A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO E O EFETIVO PAGAMENTO. TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA EXEQUENDA. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO: AGRAVO DE INSTRUMENTO PREJUDICADO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (AI nº 802373 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 5/3/2015).

### **Do dispositivo**

Ante o exposto, julgo prejudicado o recurso extraordinário, dada a perda superveniente do objeto.

Proponho a fixação da seguinte tese de repercussão geral para o Tema 519 da repercussão geral:

“O regime especial de precatórios trazido pela Emenda Constitucional nº 62/2009 aplica-se aos precatórios expedidos anteriormente a sua promulgação, observados a declaração de inconstitucionalidade parcial quando do julgamento da ADI nº 4.425 e os efeitos prospectivos do julgado”.

É como voto.

Plenário Virtual - Turma de Voto - 15/09/2015