Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 96

15/05/2020 PLENÁRIO

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Estado de São Paulo Recdo.(a/s) :Samir Achôa Advogados Associados S/c

LTDA

ADV.(A/S) :WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Município de São

**PAULO** 

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES

PÚBLICOS - CNSP

ADV.(A/S) : JÚLIO BONAFONTE

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO

Poder Judiciário - Ansj

ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Estado do Rio

GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS

ADVOGADOS DO BRASIL -CFOAB

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E

Outro(A/S)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. PRECATÓRIOS. NATUREZA ALIMENTAR. PREVALÊNCIA ABSOLUTA. ART. 78 DO ADCT. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. PRETERIÇÃO. ORDEM CRONOLÓGICA.

1. Fixação de tese jurídica ao Tema 521 da sistemática da repercussão geral: "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."

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 96

#### RE 612707 / SP

- 2. O artigo 100 da Constituição da República traduz-se em um dos mais expressivos postulados realizadores do princípio da igualdade, pois busca conferir, na concreção do seu alcance, efetividade à exigência constitucional de tratamento isonômico dos credores do Estado. Precedente: ADI-MC 584, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 22.05.1992.
- 3. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento iterativo no sentido de que a ordem cronológica é o critério constitucional para a satisfação dos débitos do Poder Público reconhecidos em juízo.
- 4. Concebe-se o relacionamento entre o regime de pagamento especial de débitos judiciais da Fazenda Pública, de acordo com a natureza do crédito, alimentar ou não, com prevalência absoluta do primeiro em relação ao último. Precedente: ADI 47, de relatoria do Ministro Octávio Gallotti, DJe 13.06.1997. Súmula 655 do STF.
- 5. O único caso de autorização do sequestro de verbas públicas, previsto no art. 100 da Constituição da República e aplicável aos precatórios de caráter alimentar, consiste na hipótese de burla ao direito de precedência do credor. Precedente: ADI 1.662, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 19.09.2003.
- 6. O pagamento parcelado de débitos antigos, nos termos do art. 78 do ADCT, não infirma a prevalência dos créditos de natureza alimentar sobre os demais, desde que respeitada a ordem cronológica. A regra permanece hígida, mesmo diante da excepcionalidade conjectural pressuposta pelo dispositivo precitado. Precedente: RE 132.031, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 19.04.1996.
  - 7. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 8 a 14 de maio de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na

Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 96

#### RE 612707 / SP

conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que davam provimento ao recurso. Por maioria, foi fixada a seguinte tese (tema 521 da repercussão geral): "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". Nesse sentido, votaram os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli (Presidente) e Gilmar Mendes, que votou no sentido de prover o extraordinário, mas acompanhou a tese proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, com ressalva de entendimento. Ficaram vencidos quanto à tese os Ministros Edson Fachin (Relator), Cármen Lúcia e Celso de Mello, que fixavam tese diversa.

Brasília, 15 de maio de 2020.

Ministro EDSON FACHIN
Relator

Inteiro Teor do Acórdão - Página 4 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.(A/S) :SAMIR ACHÔA ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C

LTDA

**ADV.(A/S)** :WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Município de São

**PAULO** 

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES

PÚBLICOS - CNSP

ADV.(A/S) : JÚLIO BONAFONTE

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO

Poder Judiciário - Ansj

ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Estado do Rio

GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS

ADVOGADOS DO BRASIL -CFOAB

ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E

OUTRO(A/S)

### RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral, interposto em face de acórdão do Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa se reproduz a seguir:

"CONSTITUCIONAL. PRECATÓRIO. CRÉDITO ALIMENTAR. PRIORIDADE EM RELAÇÃO AOS COMUNS. QUEBRA DA PRECEDÊNCIA. SEQUESTRO. CABIMENTO. 1. Os atos do presidente ou do colegiado de Tribunal de Justiça que disponham sobre processamento e pagamento de

Inteiro Teor do Acórdão - Página 5 de 96

#### RE 612707 / SP

precatório não têm caráter jurisdicional, mas administrativo (Súmula 311/STJ; Súmula 733/STF). Segundo a jurisprudência do STF (v.g.: ADI 1.098, Min. Marco Aurélio, DJ de 25.10.96; RE 281.208, Min. Ellen Gracie, DJ de 26.04.02) e do STJ (v.g.:RMS 14.940/RJ, 1ª T., DJ de 25.11.2002 RMS 26.990/SP, 1ª T., DJe 28.08.2008; RMS 19.047/SP, 2ª T. DJ de 26.09.2005; RMS 17.824/RJ, 2ª T., DJ de 01.02.2006), esse entendimento é aplicável também às decisões que, no curso do processamento, deferem ou indeferem pedido de seqüestro de recursos públicos.

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 'preferência absoluta' dos créditos alimentares, 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." (fl. 588)

No recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, aponta-se ofensa aos arts. 100, *caput* e §2º, da parte dogmática, e 78, *caput* e §4º, do ADCT, ambos do Texto Constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se que não houve quebra da ordem cronológica de pagamento de precatório alimentar.

Alega-se, ainda, que o STF reconheceu a existência de duas ordens cronológicas relativas a precatórios (alimentares e não alimentares), submetidas a regras de pagamento distintas. Desse modo, somente a

Inteiro Teor do Acórdão - Página 6 de 96

#### RE 612707 / SP

quebra da ordem cronológica, dentro da mesma classe, propicia o sequestro de recursos públicos.

Ademais, afirma-se que um precatório não alimentar não pode ser alçado à condição de paradigma para aferição de ordem cronológica em relação a precatório alimentar.

A Vice-Presidência do Superior Tribunal de Justiça admitiu o recurso por reputar preenchidos todos os pressupostos de admissibilidade.

O Supremo Tribunal Federal deferiu a suspensão da eficácia executiva do acórdão ora recorrido no âmbito da Suspensão de Segurança 4.010, Rel. Min. Gilmar Mendes (Presidente), DJe 28.10.2009. Ademais, houve sucessivas extensões dessa decisão pela Presidência desta Corte.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer de lavra do Subprocurador-Geral da República Wagner Castro Mathias Netto, opinou pelo desprovimento do apelo extremo.

Em 10.02.2012, o Tribunal Pleno reconheceu a repercussão geral da matéria controvertida, nos seguintes termos:

"CONSTITUCIONAL. **PROCESSUAL** CIVIL. PRECATÓRIO. NATUREZA ALIMENTAR. PREFERÊNCIA. II -PRETERIÇÃO EM RELAÇÃO A PRECATÓRIO NÃO POSSÍVEL DISTINÇÃO ALIMENTAR. DE REGIMES. VERIFICAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE QUEBRA NA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS COM EXPEDIÇÃO DE ORDEM DE SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. III -EXISTÊNCIA REPERCUSSÃO DE GERAL." (RE 612707 RG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 07.03.2012)

Foram admitidos no presente feito as seguintes entidades, na qualidade de *amicus curiae*: Município de São Paulo; Confederação Nacional dos Servidores Públicos; Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário; Estado do Rio Grande do Sul; e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

O Procurador-Geral da República requereu nova vista dos autos

Inteiro Teor do Acórdão - Página 7 de 96

### RE 612707 / SP

para nova manifestação, o que foi deferido. (fl. 944)

Em novo e alentado parecer, o Procurador-Geral da República manteve a opinião anterior pelo desprovimento do apelo extremo.

Os autos vieram-me conclusos em 17.06.2015, por substituição de relatoria.

Indiquei o feito à pauta em 04.03.2016. É o relatório.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 8 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

### **ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, eu tinha uma indagação a fazer ao Procurador do Estado de São Paulo. Gostaria de saber se faço já ou se aguardo a minha vez de votar. É porque, talvez, seja um esclarecimento que sirva a todos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É, que sirva a todos. Então, se o doutor Pedro puder assumir à tribuna.

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu gostaria de saber se Vossa Excelência sabe dizer exatamente como funciona o sistema de pagamento no Estado de São Paulo, quer dizer, há duas filas, uma para alimentares e outra para não alimentares, e como é feita a alocação de recursos em uma fila ou na outra fila. Vossa Excelência saberia essa informação?

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - Hoje, essa sistemática não é mais assim, Excelência, porque o Tribunal de Justiça tem o controle das ordens. O Estado de São Paulo aporta o percentual da receita corrente e são pagos, dentro do mesmo ano, eles separam, primeiro, os precatórios alimentares de pessoas com deficiência, doença grave, e mais de sessenta anos, na forma que foi modulada, inclusive, aqui, que lá é chamada de preferência. Pagas as preferências, aí eles pagam os alimentares e os não alimentares do mesmo ano. Tanto é assim que nós temos não alimentares de anos passados também. O tribunal, hoje, faz isso. Ele destaca aquilo que se chamou aqui de superpreferências e depois paga, dentro do mesmo ano, os alimentares e os não alimentares.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Deixa eu confirmar se entendi bem, porque acho que isso é decisivo. Paga-se, primeiro, os alimentares com superpreferência, depois, pagam-se os

Inteiro Teor do Acórdão - Página 9 de 96

#### RE 612707 / SP

alimentares, e, depois, pagam-se os não alimentares.

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - No mesmo ano.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - No mesmo ano. Estamos em 99, vamos supor. Aí, chegamos em 2000. Surgem novos alimentares em 2000, mas ainda não se acabou o pagamento dos não alimentares de 99. O senhor me acompanha?

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Quem é que eu pago primeiro: o novo alimentar ou termino de pagar os não alimentares do ano anterior?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ministro, se Vossa Excelência me permite, apenas porque o surgimento de novo precatório alimentar não poderia surgir... Talvez seja importante para ele responder e esclarecer a todos. Os precatórios são apresentados, os valores são apresentados até a data em que vai entrar para o orçamento do ano subsequente, então, o surgimento de um novo precatório, no ano subsequente, quando ainda se está pagando o anterior, esse novo seria em relação à mesma ou a outra lista?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A pergunta é, basicamente, saber se os alimentares têm preferência apenas no mesmo ano ou se eles sempre têm preferência antes dos não alimentares.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro Luís Roberto Barroso, se Vossa Excelência me permite, talvez o Procurador do Estado de São Paulo possa esclarecer. Há um elemento complicador. É que, com a Emenda Constitucional nº 30/2000, surgiu, no cenário jurídico, parcelamento dos precatórios. E, pelo que percebi, considerado o voto condutor do julgamento no Superior Tribunal de Justiça, da lavra do saudoso ministro Teori Zavascki, teria ocorrido a "preterição", a partir do artigo 78; considerada a satisfação, em si, de precatórios de natureza alimentar – que, a meu ver, têm preferência absoluta, em relação aos precatórios comuns.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 10 de 96

#### RE 612707 / SP

Vamos ouvir o Relator.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu entendi o ponto do Ministro Marco Aurélio. E aumenta a complexidade.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Já estou contemplado pela intervenção do Ministro Marco Aurélio no cerne da questão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Mas a minha pergunta é mais simples ainda. A questão do Ministro Marco Aurélio é um pouco mais complexa. Eu quero saber se a preferência é no ano ou se ela é absoluta. Por exemplo: eu, em 99, paguei todos alimentares, mas ainda não acabei de pagar os não alimentares. Chegamos em 2000 e você tem novos alimentares na fila. Eu quero saber se você paga primeiros os alimentares de 2000, ou se você acaba de pagar o resíduo não alimentar de 99. É essa definição que eu considero importante e até acho, como eu acharia correto, que a preferência seja por ano. Portanto, pagos todos os alimentares de 99, e se tiver resíduo de não alimentar de 99, eu devo pagá-los antes de começar a pagar os alimentares de 2000. Mas isso não está claro e acho que isso é muito importante, porque senão a gente não arruma o sistema. Então, a gente tem que definir se os alimentares têm preferência por ano ou se eles têm preferência absoluta. Vossa Excelência me entende, Ministro Fachin?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Entendo. E, realmente, este é o nó górdio da questão e, efetivamente, é esse nó que este Colegiado está sendo chamado a desatar. Se pudesse ser formulada a questão teórica, onde está o dissenso - porque entre as partes há vários consensos...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A minha dúvida transcende o caso concreto. No caso concreto, eu estou de acordo com o encaminhamento de Vossa Excelência. Mas eu continuo sem ter claro para mim se a preferência dos alimentares é por ano ou se ela é absoluta. Vossa Excelência saberia responder essa pergunta em São Paulo?

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-

Inteiro Teor do Acórdão - Página 11 de 96

#### RE 612707 / SP

GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - Eu queria fazer alguns esclarecimentos aqui. Em primeiro lugar, de 2009 para cá, esse problema é do Tribunal de Justiça de São Paulo, ele que maneja isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Que é o Tribunal de Justiça que maneja, eu sei. Por isso que eu perguntei se Vossa Excelência sabe responder como eles manejam.

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - Eu responderia afirmativamente no sentido de que paga-se primeiro o mais antigo não alimentar, e, depois, o mais recente alimentar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Então, a preferência seria por ano?

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - É, parece-me que é isso que o Tribunal de Justiça de São Paulo está adotando, porque essa hipótese que Vossa Excelência formula tem um outro complicador que é o seguinte: hoje, o Tribunal de Justiça lida com estoques de precatórios. E, dentro do estoque de precatórios, ele tem que pegar do mais antigo para o mais novo. A lógica é essa. Eles estão mais ou menos equilibrados. Os alimentares, acho que é dois mil e pouco, eu não saberia dizer a Vossa Excelência, hoje, como é que é isso, mas o Tribunal procura cumprir a ordem cronológica, o que manda é o cronos aí. E, dentro do tempo, o que manda é o alimentar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - E se eles estão mais ou menos equiparados é porque a preferência é anual, porque senão você estaria pagando os alimentares...

O SENHOR PEDRO UBIRATAN DE AZEVEDO (PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO) - É isso que o Tribunal tem procurado tem algumas excepcionalidades, mas acho que não...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - De modo que eu vou assumir, para fins do raciocínio nessa questão, que as preferências são determinadas ano a ano. Portanto, você paga todos os alimentares de um determinado ano, depois passa a pagar os não

Inteiro Teor do Acórdão - Página 12 de 96

### RE 612707 / SP

alimentares. Se houver resíduo do ano anterior, dos não alimentares, você acaba de pagar o resíduo antes de começar a pagar os alimentares do ano seguinte. Se eu bem entendi, é assim que é feito. E, portanto, acho que essa é uma premissa importante para construir meu raciocínio.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Barroso, posso? Na verdade, é quase isso. Por quê? Se leva a cronologia, mas antes, pagam-se as preferências, como disse o Procurador; os alimentares e os não alimentares. Nunca dá para pagar todos os não alimentares. No ano seguinte, começa-se de novo com as preferências, e, aí, o resíduo cronológico e os alimentares.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Na lista dos não alimentares.

- O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES Isso.
- O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO Então, paga primeiro as preferências antes de concluir o resíduo.
- O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES Porque, caso contrário,...
- O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO Eu não tenho certeza se é assim, e menos ainda tenho certeza se é assim no país inteiro.
- A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) Não, em cada Estado, Ministro...
- O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO Porque cada tribunal de justiça administra. Mas eu acho que a gente tem que arrumar isso, mesmo que não seja nesse caso.
- A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) Vossa Excelência tem toda razão! Em cada Estado, ou na maioria dos que eu levantei há um ano mais ou menos, há muitas diferenças, sendo que a interpretação tem sido dada assim: o alimentar, pela sua própria natureza, começa a ser pago. E o que ficou de resíduo entra como preferência na lista dos não alimentares, porque senão não se pagaria os não alimentares, claro, mas o alimentar tem uma natureza de preferência, os Estados sempre tentam começar, ou a maioria dos que consegui levantar.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 13 de 96

#### RE 612707 / SP

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É o contrário do que o Ministro Alexandre acabou de falar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Não, é o que ele disse.

- O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO Não!
- O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES Permita-me Vossa Excelência?
- O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO Falou que paga os alimentares antes de acabar de pagar o resíduo do ano anterior.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não, não!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) Não! Esses resíduos vão para a lista dos não alimentares, e começa-se a pagar de novo os dois.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente, porque senão ocorre o seguinte: pelo estoque que se ficou - porque, muito tempo, ficou um estoque muito grande -, os não alimentares não seriam pagos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não seriam pagos, porque você pagaria alimentar, no ano seguinte, alimentar, e, quando terminasse todo o estoque dos alimentares, você pagaria alimentar de novo, porque já formou novo bolo de alimentar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Esse é o problema que eu levantei.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A cronologia é importante até como uma regra de tentar uma equalização. Obviamente, a preferência dos alimentares e a cronologia.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Penso que a Constituição encerra três ordens de precatórios. Em primeiro lugar: débitos de pequeno valor são pagos na boca do cofre. Em segundo lugar: as prestações alimentícias. Digo que, pelo texto constitucional – e depois vou tentar sustentar isso –, há preferência absoluta. Em terceiro lugar: os

Inteiro Teor do Acórdão - Página 14 de 96

#### RE 612707 / SP

precatórios relativos a débitos em geral.

Agora, surgiu um elemento complicador: é que esse dispositivo do texto permanente da Carta foi mitigado pela Emenda de nº 30, que incluiu, no Ato das Disposições Transitórias, o preceito do artigo 78, prevendo o desmembramento em parcelas.

O que houve no caso concreto? Entendeu-se que a satisfação dessas parcelas – assentando que o Estado, portanto, deveria ficar em débito quanto a elas para satisfazer os alimentares – implicou a preterição. Esse passo, a meu ver, é muito largo. Mas, já que não tive – porque não recebo – com antecipação o voto do Relator, quero ouvi-lo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Sugiro ouvir o Relator, mas queria dizer que, para além do caso concreto, a gente tem uma dificuldade de saber qual é o critério que se adota. Temo que os estados adotem critérios discrepantes, e possivelmente será conveniente, ou por aqui, ou pelo CNJ, ter um critério uniforme. Mas eu agradeço e estou pronto para ouvir o Relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A meu ver, o critério uniforme é o decorrente da Constituição Federal.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 15 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

### VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Inicialmente, cumpre-se esclarecer a temática jurídica a qual será debatida no presente feito, tendo em vista a função de precedente a ser exercida por esse paradigma perante o sistema judicial pátrio.

O tema controverso consiste em saber se há quebra na ordem cronológica de pagamento de precatórios e, por efeito, se é legítima expedição de ordem de sequestro de verbas públicas, na hipótese de suposta preterição de precatório de natureza alimentar mais antigo em relação à precatório de natureza não alimentar mais moderno, por sua vez, incluído na sistemática especial do art. 78 do ADCT.

Veja-se, a propósito, a atual redação do precitado dispositivo constitucional:

"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.

 $\S~1^{\rm o}$  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.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 16 de 96

#### RE 612707 / SP

§ 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 seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação."

Nesse sentido, é imperativo constatar que a repercussão geral da matéria sofreu, em alguma medida, esvaziamento em termos de impacto econômico-financeiro do presente julgamento.

Ocorre que o art. 78 do ADCT encontra-se com eficácia suspensa, por força do deferimento de medidas cautelares nas ADIs 2.356 e 2.362, ambas com acórdãos redigidos pelo Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 19.05.2011, porquanto nelas o Supremo Tribunal Federal julgou, por maioria, a inconstitucionalidade do art. 2º da EC 30/2000, em razão de ofensa à cláusula pétrea, nos seguintes termos:

"MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE ART.  $2^{\circ}$ INCONSTITUCIONALIDADE. DA CONSTITUCIONAL № 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 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 17 de 96

#### RE 612707 / SP

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 validez 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 18 de 96

#### RE 612707 / SP

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."

De todo modo, está em questão o relacionamento normativo entre os regimes de pagamento especial de débitos judiciais da Fazenda Pública, de acordo com a natureza do crédito, alimentar ou não.

Nas lições de Regis Fernandes de Oliveira, "Precatório ou ofício precatório é a solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que ele requisite verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado." (Curso de Direito Financeiro. 3 ed. São Paulo: RT, 2010, p. 579)

Trata-se, portanto, de opção política do Poder Constituinte Originário acerca de um regime especial de pagamento dos débitos da Fazenda Pública.

Na ADI-MC 584, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 22.05.1992, assentou-se que o artigo 100 da Constituição da República traduz-se em um dos mais expressivos postulados realizadores do princípio da igualdade, pois busca conferir, na concreção do seu alcance, efetividade à exigência constitucional de tratamento isonômico dos credores do Estado.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento iterativo no sentido de que a ordem cronológica é o critério constitucional para a satisfação desses débitos do Poder Público.

Confira-se a ementa da ADI 584, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 09.04.2014:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos

Inteiro Teor do Acórdão - Página 19 de 96

#### RE 612707 / SP

judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos detrimento créditos. da ordem Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente." (grifos nossos)

A diferenciação dos precatórios com base na natureza do crédito tem guarida constitucional, notadamente no artigo 100 do Texto Constitucional, que se transcreve seguidamente:

"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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 20 de 96

#### RE 612707 / SP

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.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório."

Nesses termos, esta Corte chancelou o entendimento de que as prestações de natureza alimentar reconhecidas judicialmente em face da Fazenda Pública se submetem à sistemática dos precatórios.

A despeito disso, desde o julgamento da ADI 47, de relatoria do Ministro Octávio Gallotti, DJe 13.06.1997, entende-se que os créditos alimentares formam uma lista distinta dos créditos de outra natureza, sendo que aqueles possuem prioridade absoluta sobre os demais.

Confira-se, a propósito, o seguinte precedente do Plenário do STF:

"AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA DETERMINAÇÃO ANTECIPADA. DE **PAGAMENTO** DE **VALORES IMEDIATO 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 21 de 96

#### RE 612707 / SP

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 26.10.2007)

Ademais, cristalizou-se o referido entendimento em enunciado sumular desta Corte: "A exceção prevista no art. 100, 'caput', da CF/88, 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." (Súmula 655 do STF)

Em síntese, concebe-se o relacionamento entre os regimes de pagamento especial de débitos judiciais da Fazenda Pública, de acordo com a natureza do crédito, alimentar ou não, com prevalência absoluta do primeiro em relação ao último.

A despeito disso, a presente controvérsia se complexifica na medida em que o paradigma para aferição da preterição é precatório de natureza não alimentar incluído na moratória prevista pelo art. 78 do ADCT, com satisfação apenas parcial, tendo em vista que a metodologia daquela se firma na liquidação do débito em parcelas anuais, iguais e sucessivas, pelo prazo máximo de 10 (dez) anos.

Nesse sentido, a perquirição passa a ser o significado da prevalência absoluta dos créditos alimentares perante a opção política de elastecimento temporal do prazo para o pagamento das dívidas judiciais da Fazenda Pública.

Cabe, portanto, ressaltar que na ADI 1.662, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 19.09.2003, o Supremo Tribunal Federal definiu que o

Inteiro Teor do Acórdão - Página 22 de 96

#### RE 612707 / SP

único caso de autorização do sequestro de verbas públicas previsto no art. 100 da Constituição da República consiste na hipótese de burla ao direito de precedência do credor.

Veja-se a ementa do julgado supracitado:

"ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUCÃO **NORMATIVA** 11/97, APROVADA 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 seqüestro, 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 23 de 96

#### RE 612707 / SP

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 ADIMC 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."

Igualmente, após o julgamento da Rcl 2.452, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 19.03.2004, restou claro que a nova hipótese de sequestro de verbas prevista no §4º do art. 78 do ADCT não se aplica aos precatórios de natureza alimentar, uma vez que estes estão explicitamente excluídos da sistemática do dispositivo.

Reproduz-se a ementa desse precedente:

"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 seqüestro de verbas públicas destinadas à satisfação de dívidas judiciais alimentares é a ocorrência de preterição da ordem de precedência. Precedentes. Reclamação procedente."

De qualquer forma, ambas as Turmas desta Corte possuem entendimento no sentido de que o prosseguimento de sequestro de verbas públicas com fulcro no §4º do art. 78 da ADCT viola a autoridade

Inteiro Teor do Acórdão - Página 24 de 96

#### RE 612707 / SP

das ADIs 2.356 e 2.362.

Confiram-se os seguintes julgados:

"AGRAVO RECLAMAÇÃO. REGIMENTAL. PÚBLICAS. PRECATÓRIO. **SEQUESTRO VERBAS** DE AFRONTA AO QUE DECIDIDO NAS ADIS 2.356 E 2.362. PROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO. REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional 30/2000, que introduziu o art. 78 do ADCT, foi suspensa no julgamento da medida cautelar nas ADIs 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 13002 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 14.05.2015)

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA RECLAMAÇÃO.
CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL.
CONSTITUCIONAL. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS
PARA PAGAMENTO DE PARCELAS DE PRECATÓRIO:
CONTRARIEDADE ÀS DECISÕES PROFERIDAS NAS AÇÕES
DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NS. 2.356 E 2.362.
PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE
NEGA PROVIMENTO."
(Rcl 15168 ED, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma,
DJe 19.12.2014)

Conclui-se, portanto, que o pagamento parcelado de débitos antigos, nos termos do art. 78 do ADCT, não infirma a prevalência dos créditos de natureza alimentar sobre os demais. A regra permanece hígida, mesmo diante da excepcionalidade conjectural pressuposta pelo dispositivo *retro*.

Parece-nos também ter sido essa a vontade do Poder Constituinte ao ressalvar expressamente a retirada dos precatórios alimentares do âmbito de incidência desse regime de pagamento excepcional. Isto porque a

Inteiro Teor do Acórdão - Página 25 de 96

#### RE 612707 / SP

impossibilidade de quebra ou perda do caráter alimentar do precatório decorre de sua eleição constitucional como prioritário.

Nessa seara, transcreve-se, por oportuno, excerto da manifestação do *Parquet*:

"Com efeito, o pagamento prioritário dos créditos alimentares, na ordem cronológica da expedição dos precatórios, é a medida que deve nortear o administrador público, como forma de concretizar os princípios insculpidos na Carta Maior.

Nesse passo, o argumento de que o débito não alimentar parcelado não foi integralmente pago (e por isso não seria cabível o seqüestro) não sana o vício de deficiência na priorização do precatório alimentar. A violação ao direito de preferência constitucionalmente consagrado persiste, pois a ausência de autorização constitucional para parcelar não pode justificar que se postergue o pagamento, conferindo-se verdadeira predileção a precatório não alimentar."

Outra não foi a solução adotada por esta Suprema Corte relativamente ao art. 33 do ADCT, como se haure das razões de decidir do RE 132.031, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 19.04.1996, que consta com a seguinte ementa:

"EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA -QUANTIA CERTA - REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATORIOS - DESRESPEITO A ORDEM CRONOLOGICA -SEQUESTRO **DETERMINADO PRETENSAO** ΑO 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 obsequio aos princípios éticojurídicos da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, a regra fundamental que outorga preferencia apenas a quem

Inteiro Teor do Acórdão - Página 26 de 96

#### RE 612707 / SP

dispuser de precedência cronológica (prior in tempore, potior in jure). A exigência constitucional pertinente a 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 razoes de caráter político-administrativo. PODER PÚBLICO -**PRECATORIO INOBSERVANCIA** DA **ORDEM** CRONOLOGICA DE SUA APRESENTAÇÃO. - A Constituição da Republica 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 políticoadministrativa (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 - PRETENSAO 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 27 de 96

#### RE 612707 / SP

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 **ERARIO 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 Politica. 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 dai resulte - exatamente por caracterizar escolha ilegitima de credor - transgride o postulado 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.**" (grifos nossos)

Feita essas considerações, imputo a seguinte tese jurídica ao meu voto, bem como submetê-la à deliberação pelo Colegiado, para efeitos de

Inteiro Teor do Acórdão - Página 28 de 96

#### RE 612707 / SP

repercussão geral, no âmbito do Tema 521: "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."

Agora, resta correlacionar a tese construída e o presente caso concreto. Conforme relatado pela própria parte Recorrente, os precatórios de natureza alimentar tido por preteridos referem-se a pagamentos pendentes desde 1998, notadamente o EP 880/2002 (número de ordem 004/2003), conquanto os precatórios de caráter não alimentar apontados como paradigmas, que foram expedidos em 2002 e parcelados na forma do art. 78 do ADCT, já estariam sendo liquidados, ainda que de modo parcial, no particular o EP na 879/2002 (na ordem 004/2003).

Por conseguinte, não há dúvidas de que a situação releva uma escolha ilegítima de credor, pois um detentor de precatório emitido mais recentemente teria seu crédito, ainda que parcialmente, antecipadamente pago em relação à parte Recorrida, isto é, credora prioritária e primeva do ente estatal Recorrente.

Em suma, não há o que alterar no acórdão recorrido que merece prosperar na ordem jurídica pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário.

Ademais, fixo a seguinte tese jurídica à minha manifestação no Tema 521 da sistemática da repercussão geral: "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."

Inteiro Teor do Acórdão - Página 29 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.(A/S) :SAMIR ACHÔA ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C

LTDA

**ADV.(A/S)** :WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(A/S)

**AM. CURIAE.** :MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Município de São

**PAULO** 

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES

PÚBLICOS - CNSP

ADV.(A/S) :JÚLIO BONAFONTE

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO

Poder Judiciário - Ansj

ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Estado do Rio

GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS

ADVOGADOS DO BRASIL -CFOAB

ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E

OUTRO(A/S)

#### **VISTA**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, eu quero inicialmente cumprimentar o Doutor Pedro Ubiratan, Procurador do Estado de São Paulo. Quero aqui salientar que é um dos grandes procuradores do Estado de São Paulo, principalmente nessa área. Quero cumprimentar também o Doutor Walter José Faiad de Moura e a Doutora Aline Frare, Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul.

Presidente, a questão aqui se torna muito mais complexa, porque a repercussão geral do caso concreto, o caso específico aqui, pode alterar

Inteiro Teor do Acórdão - Página 30 de 96

#### RE 612707 / SP

totalmente a forma e a sistemática estrutural de pagamento que vem sendo realizada. Principalmente para estados que passaram a equacionar de uma maneira séria a questão de precatórios, isso pode levar a uma confusão no sistema, porque foi salientado - e bem salientado - da tribuna que, aqui, a hipótese trata de algo excepcionalíssimo, que são os precatórios não alimentares da chamada moratória. Mas moratória essa que depois essa Corte declarou inconstitucional quando declarou inconstitucional a Emenda nº 62.

Agora vários sequestros já haviam sido feitos em relação a essa hipótese excepcional da moratória. O Poder Público aportou dinheiro nisso. Esse dinheiro não volta agora para inverter o sistema. Então, aqui, apesar de ser um caso específico, até pela repercussão geral, isso pode gerar um problema que acabe prejudicando muito os credores.

Há também - eu sinto a necessidade de melhor analisar isso - a diferença de critérios dos estados, porque um caso concreto julgado aqui vai valer para todos os estados, inclusive para os precatórios da União. Então, eu peço vista dos autos.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 31 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

#### **DEBATE**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, eu não vou antecipar voto. Mas eu gostaria de dizer, porque acho que a matéria merece reflexão para continuação do julgamento. O Ministro Fachin está assentando, a meu ver com razão, embora eu vá aguardar o voto do Ministro Alexandre, que, neste caso, começou-se a pagar precatórios não alimentares, posteriores, em razão de ter havido parcelamento. Portanto, Sua Excelência entende - penso que com razão -, embora vá aguardar o Ministro Alexandre, que pagar precatório não alimentar posterior a precatório alimentar pendente viola a Constituição. E acho que é isso que o Ministro Fachin está dizendo, me parece...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A questão que eu acho que precisa ser observada é a questão da funcionalidade do próprio sistema. Nós temos jurisprudência sobre a aplicação do artigo 78, no sentido de que só aqui seria passível de sequestrar. Eu tenho a impressão de que a introdução do modelo do Ministro Fachin vai colocar uma grande balbúrdia no sistema, tirar toda a funcionalidade. É isso que eu acredito que vai ocorrer. Tem um caso, que eu até comentava com o Ministro Toffoli, que talvez a gente devesse reparar se faz sentido ter repercussão geral, tendo em vista a balbúrdia que isto vai repercutir sobre o sistema. Por que se estabelece o parcelamento, a partir do momento que se estabelece o parcelamento, o pagamento tem que se fazer a cada ano, de forma regular, sob pena de sequestro.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - E cada Estado está fazendo isso de uma forma. Então .... mas é muito bem-vinda.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Então, é preciso entender o sistema, sob pena de, na verdade, nós produzirmos ainda uma distorção maior para todo o modelo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Por isso que é muito bem-vinda a vista, até para que essas coisas todas sejam

Inteiro Teor do Acórdão - Página 32 de 96

#### RE 612707 / SP

trazidas, como bem afirmado pelo Ministro.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Que venham informações, talvez, sobre a funcionalidade do sistema.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É isso. Esta complexidade que Vossa Excelência aponta foi suscitada pelo Ministro Marco Aurélio. Porque, no normal da vida, você teria a concorrência entre o alimentar e o não alimentar, portanto, eu acho que ninguém tem dúvida de que o alimentar prevalece sobre o não alimentar.

A primeira questão que surgiria é se o alimentar tem preferência absoluta ou se ele tem preferência por ano - essa é uma questão. A outra questão... Assim, eu estou tentando debater com Vossas Excelências. Portanto, uma questão é alimentar *versus* não alimentar, independentemente de parcelamento. E, aí, é preciso saber se a preferência do alimentar é absoluta, ou se ela se estabelece ano a ano.

### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro **Barroso**, a questão concreta que causou espécie ao STJ, penso, é que os créditos não alimentar e alimentar dizem respeito a um processo judicial. E, aí, em razão do art. 78, que parcelou o não alimentar, o credor não alimentar do crédito judicial da origem passou a receber antes do advogado, que seria o titular do crédito alimentar. Por isso, atribuir repercussão geral à questão em um caso como esse, que tem uma especificidade...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Maior.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Maior.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Bom, mas eu estava tentando arrumar o sistema ...

#### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Não é a questão da fila em si. É que aqui a origem dos dois créditos é a mesma.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - A peculiaridade do caso não é geral.

### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Inteiro Teor do Acórdão - Página 33 de 96

#### RE 612707 / SP

Não é geral.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Então, eu vou retomar a tentativa de arrumar o sistema. Portanto, nós temos situações diferentes: alimentar *versus* não alimentar, saber se a preferência é absoluta ou se a preferência é ano a ano. Essa é uma questão que acho que não é desimportante. A outra questão é a do caso concreto, que é alimentar concorrendo com não alimentar parcelado. Essa foi a questão que o Ministro Fachin votou.

### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

É o mesmo título de origem.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Portanto, são duas situações diferentes. Mas eu acho que é importante nós sabermos - se o eminente Ministro-Relator concordar, eu mesmo posso tentar diligenciar nesse sentido - como exatamente os estados fazem, para a gente ter uma informação de realidade e ver como isso funciona.

De modo que o pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, eu acho que nos dará oportunidade de obtermos informações. Saber se a matéria é tratada uniformemente no país, porque como quem administra cada tribunal, é possível que haja critérios diferentes. E acho que a gente pode, de uma certa forma, tentar ordenar um sistema geral.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Muito embora eu esteja impedido, se põe a seguinte situação, vamos usar os anos aqui que o Ministro Barroso citou. Suponhamos um alimentar de 2000 e um não alimentar que começou em 99. Ele veio sendo parcelado. Então, ele chega a 2000 com um crédito não alimentar, mas parcelado, porque a origem dele é 99. Qual dos dois vai receber primeiro?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ele deve ter preferência, porque já foi penalizado pelo parcelamento sem juros.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro Luiz Fux, penso que a tradição não permite que Vossa Excelência, estando impedido, participe dos debates.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 34 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, estimo adiantar o voto.

Todos sabem a "simpatia" que tenho pelo sistema de precatórios. Isso é extreme de dúvidas. Inclusive o rotulei como famigerado, no que projeta – e exemplo disso é este caso – para as calendas gregas a satisfação de débitos da Fazenda – primeira premissa. Segunda premissa: para mim, o sequestro de verbas públicas, principalmente nesta quadra, é excepcionalíssimo.

O que se tem como controvérsia a ser solucionada pelo Supremo? No Superior Tribunal de Justiça, deu-se ênfase à preferência na satisfação de créditos alimentícios, em detrimento do previsto no artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nos vem, não há a menor dúvida – pelo menos para mim, e o que importa não é o que os Estados estão fazendo, é o que está na Constituição Federal –, da Constituição Federal preferência absoluta dos créditos alimentícios. Está, em bom português, no § 1º do artigo 100: serão pagos com preferência sobre todos os débitos, todos os demais débitos. Nessa cláusula, está encerrada a preferência absoluta dos créditos alimentícios. Mas há algo que não pode ser colocado em segundo plano pelo Tribunal, e penso que o Tribunal já desarrumou bastante a satisfação dos débitos decorrentes de precatórios, fazendo-o no julgamento da constitucionalidade, ou não, da Emenda de nº 62.

Quando veio essa preferência absoluta? Não havia no texto primitivo da Carta. Veio, justamente, com a Emenda de nº 30, de 2000, que, além de alterar o artigo 100, projetou a eficácia desse artigo 100, do § 1º, quanto à preferência absoluta dos créditos alimentícios, ou mitigou, melhor dizendo, no que previu o parcelamento.

Indaga-se: é possível cogitar de preterição quando se observa – e as prestações sequenciais não podem ser interrompidas –, com rigor, o artigo 78? O Estado pode simplesmente deixar de satisfazer, sem as consequências próprias, prestação decorrente do artigo 78? E o legislador

Inteiro Teor do Acórdão - Página 35 de 96

#### RE 612707 / SP

de emenda, Presidente, teve cuidado especial, para não se chegar a círculo vicioso, de projetar no tempo aquela preferência, que apontei absoluta, dos créditos alimentícios. É que limitou o parcelamento a débitos decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

Portanto, não houve preterição, no que o Estado continuou a satisfazer as prestações decorrentes do artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o fez em prejuízo, mas autorizado constitucionalmente, das prestações alimentícias. Se mexer-se nessa situação decorrente do artigo 78, não sei o que ocorrerá em termos de organicidade da liquidação dos débitos da Fazenda.

Por isso, peço vênia ao Relator para prover o recurso, e provê-lo forte na tese segundo a qual não cabe cogitar do instituto da preterição quando se tem a satisfação, pelo Estado, do previsto no artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esta é a única matéria que está em jogo. O Superior Tribunal de Justiça, por maioria de votos, assentou tese contrária, ou seja, olvidou até mesmo que a preferência maior dada aos créditos alimentícios surgiu com temperamento, no que a própria Emenda de nº 30/2000, que previu essa preferência, a mitigou cogitando do citado parcelamento.

É como voto.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 36 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

#### **ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhora Presidente, se Vossa Excelência me permite. Já há pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, eu gostaria de dizer, em primeiro lugar, que é mais do que oportuno o pedido de vista para que se possa, efetivamente, aprofundar a matéria tendo em vista que, em 2012, foi dado a este tema repercussão geral, e o que certamente não se almeja fazer é contribuir para tornar ainda mais fluido e escorregadio este campo, que já não é singelo. Portanto, é mais do que oportuno que, nessa dimensão, ocorra.

Nada obstante, parece-me também um pouco lamentável que não se possa avançar e decidir o caso concreto, porque, aqui, a informação que se tem é de que o precatório alimentar é de 98, o precatório não alimentar começou a ser liquidado a partir de 2002, parceladamente. Logo, o caso concreto pode dar um desate que não esteja necessariamente vinculado a essas preocupações legítimas e, digamos assim, macroscópicas, no sentido de arrumar esse sistema ou, pelo menos, mantê-lo o mais intacto possível.

Mas seguramente o Ministro Alexandre trará uma contribuição no voto-vista para nossa reflexão, apenas pontuo que, na hipótese concreta, peço vênia à divergência para manter a negativa de provimento do extraordinário.

- O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO Vossa Excelência está dizendo que, neste caso concreto, o precatório alimentar é anterior ao precatório que veio a ser parcelado.
- O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) É a informação que colhi dos autos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ouço o Senhor Procurador do Estado sobre questão de fato.

O SENHOR PEDRO UBIRATAN ESCOREL DE AZEVEDO

Inteiro Teor do Acórdão - Página 37 de 96

### RE 612707 / SP

(PROCURADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO) - Neste caso, não é exato isso que Vossa Excelência falou, Ministro, porque o precatório do recorrido é número 4 de 2003, alimentar, e o outro é 4 de 2003 também. Existe essa particularidade. O que aconteceu é que havia débitos de outros precatórios alimentares. Então eu só queria esclarecer Vossa Excelência disso, que não é o caso do recorrente, é de 2003.

- O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES É o mesmo título.
- O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) Vossa Senhoria tem razão. Há débitos pendentes desde 98.
- O SENHOR PEDRO UBIRATAN ESCOREL DE AZEVEDO (PROCURADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO) Havia, agora a fila andou também, mas enfim...
- O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) E, portanto, há débitos pendentes desde 98.
- O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES O risco é de a gente decidir uma questão nesse quadro fático tumultuado. Por isso, acho que é importante o pedido de vista do Ministro.

É importante a participação inclusive do Ministro Fux, que, mesmo impedido, deve participar do debate.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Acho que é importante o pedido de vista para que tudo se esclareça, todos esses pontos sejam esclarecidos. O pedido de vista de Vossa Excelência é bemvindo, exatamente, por isso.

- O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES Eu até comprometo com o Plenário, vou consultar os estados para trazer o sistema de pagamentos...
- O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO A minha sugestão. Acho ótimo!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Sim, sim. Já há um levantamento disso no Conselho Nacional de Justiça e eu encaminho a Vossa Excelência e a todos os gabinetes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - As grandes capitais também, porque algumas devem muito mais do que os estados -

Inteiro Teor do Acórdão - Página 38 de 96

### RE 612707 / SP

como disse o Ministro Gilmar, o Ministro Toffoli e eu também antecipei dizendo -, sob pena de desestruturarmos um sistema que foi, aos trancos e barrancos, mas foi montado e está servindo para realizar os pagamentos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Eu indago dos Senhores Ministros se alguém mais antecipa o voto.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu gostaria de antecipar voto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Vossa Excelência não, Vossa Excelência..

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Na verdade, não quero antecipar voto, não. Eu quero fazer uma observação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Pois não!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu quero fazer a seguinte observação, Senhora Presidente, com toda delicadeza: mesmo impedido, eu vou me autorizar a intervir nos debates, *in abstrato*, porque isso eu acho que é o papel de colaboração de um Ministro da Corte, com a devida vênia.

### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu concordo com isso também. Mesmo impedido, nenhum de nós está afastado da participação dos debates. O que está afastada é a consignação do voto. Essa é a minha opinião.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 39 de 96

24/05/2017 PLENÁRIO

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

### OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, eu queria fazer a seguinte observação: muitas vezes, os casos que são levados à repercussão geral não são bons para que nós extraiamos uma tese. Muitas vezes, é preciso fazer justiça ao caso concreto, mas não se pode, a partir dessa justiça ao caso concreto, fazer uma extrapolação e elaborar uma tese para todos os "casos assemelhados".

Essa é uma distinção que nós precisamos fazer. Talvez, nós possamos - eu não me aprofundei no caso, mas, a partir da divergência, agora, vou verticalizar a minha análise.

O Ministro Fachin está dizendo que, neste caso, a justiça leva à conclusão que Sua Excelência, o Relator, chegou, mas existem outras ponderações importantes no sentido de dizer que uma conclusão desta natureza, talvez, possa afetar a sistemática do parcelamento em todo o País.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Permita-me, Ministro Lewandowski? Só para fazer um registro, que eu fiz observação também para o Ministro Fachin.

Na verdade, a tese encampada pelo STJ é bem mais ampla do que aquela, com todo o respeito, que está sendo trazida no voto do eminente Ministro Fachin, porque da leitura do acórdão lavrado ao julgamento dos embargos de declaração, onde justamente se destacava a questão da expedição do precatório preteridor ser posterior à expedição dos precatórios relativos aos créditos alimentares, o eminente Ministro – saudoso e querido – Teori Zavascki observa que é desimportante, é desinfluente; desde que seja crédito de natureza alimentar, ele tem prioridade absoluta.

Então eu não estou, de forma alguma, emitindo voto nem qualquer manifestação. O que eu digo é que a tese consagrada pelo STJ é bem mais

Inteiro Teor do Acórdão - Página 40 de 96

### RE 612707 / SP

ampla do que o que aqui, na verdade, nós estaríamos encaminhando. Então, acho muito importante que se examine o caso concreto e a tese, que é bem mais ampla, a que lá foi consagrada.

Obrigada Presidente! Obrigada Ministro Lewandowski! Me perdoe!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Nós temos feito, com uma certa regularidade, muitas vezes nós temos substituído o RE que submetemos ao Plenário, porque, às vezes, não é possível extrair uma tese mais ampla deste, mas julgamos o caso sem extrairmos dele uma tese, enfim, uma proposição genérica, e trazermos um outro que permita, eventualmente, uma discussão mais ampla.

Eu tenho a impressão que este caso traz limites um tanto quanto angustos, tendo em vista a justiça do caso concreto. Mas é apenas uma observação, Senhora Presidente, que me permite fazer, pedindo excusas pela interrupção.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Claro. São muito bem-vindas todas as observações. Então, sem outro...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhora Presidente, me permite? Eu sei que o debate vai alongado, mas acho que o assunto é relevante.

Apenas para atestar que o que o ilustre Procurador do Estado de São Paulo disse da tribuna, como não poderia deixar de ser, está exato. Há, na petição inicial da respectiva pretensão deduzida em mandado de segurança, a informação de que, no Estado de São Paulo, nada recebem os credores alimentares desde 1998. E lá se vão sete anos, dizia aqui, porque o mandado de segurança é de 2005. Portanto, há uma referência genérica. No caso específico, efetivamente, as datas são essas referidas e que estão reproduzidas à página 27 do respectivo mandado de segurança, quando se diz:

Estando demonstrada a preterição do direito de precedência da impetrante, pelo pagamento 879/2002, número de ordem 004/2003, que ocupa lugar na fila dos precatórios de naturezas diversas, enquanto aquele do qual é credora recebeu o número de ordem 88002, número de ordem 004/2003, da fila dos precatórios alimentícios.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 41 de 96

### RE 612707 / SP

Mas isso, certamente, também será minudentado. Apenas estou fazendo uma rerratificação para assentar a informação prática, embora isso não altere a conclusão que tenho neste caso concreto, mas estou de acordo com toda essa cautela que há que se ter no julgamento da repercussão geral.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 42 de 96

### **PLENÁRIO**

### EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR: MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S): ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.(A/S): SAMIR ACHÔA ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C LTDA

ADV.(A/S): WALTER JOSE FAIAD DE MOURA (17390DF/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS - CNSP

ADV.(A/S) : JÚLIO BONAFONTE (123871/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO PODER

JUDICIÁRIO - ANSJ

ADV.(A/S) : JULIO BONAFONTE (0123871/SP)

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AM. CURIAE.: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL -CFOAB

ADV.(A/S): MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO (DF018958/) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Relator, negando provimento ao recurso, e o voto do Ministro Marco Aurélio, dando provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Impedido o Ministro Luiz Fux. Ausente, justificadamente, Ministro Celso de Mello. Falaram: pelo recorrente, Estado de São Paulo, o Dr. Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo, Procurador do Estado de São Paulo; pelo recorrido, Samir Achôa Advogados S/C Ltda, o Dr. Walter José Faiad de Moura; e, pelo amicus curiae a Dra. Aline Frare Armborst, Estado do Rio Grande do Sul, Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 24.5.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/Doralúcia das Neves Santos Assessora-Chefe do Plenário

Inteiro Teor do Acórdão - Página 43 de 96

15/05/2020 PLENÁRIO

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

### VOTO-VISTA

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.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 44 de 96

### RE 612707 / SP

- 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 45 de 96

### RE 612707 / SP

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 substancioso 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.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 46 de 96

### RE 612707 / SP

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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 47 de 96

#### RE 612707 / SP

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 validez 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 2⁰ Transitórias. acrescentado pelo art. **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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 48 de 96

### RE 612707 / SP

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 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 **EFEITOS** DE **DECISÃO DECLARATÓRIA** DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). **NECESSIDADE** ACOMODAÇÃO POSSIBILIDADE. DE **OTIMIZADA** DE **VALORES CONSTITUCIONAIS** CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE **EXECUÇÃO** DA **FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE** PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL № 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 49 de 96

### RE 612707 / SP

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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 50 de 96

### RE 612707 / SP

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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 51 de 96

### RE 612707 / SP

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 viger 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 52 de 96

### RE 612707 / SP

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 DETERMINAÇÃO ANTECIPADA. DE **PAGAMENTO** IMEDIATO DE **VALORES RECONHECIDOS** JUDICIALMENTE. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO ART. 100 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 53 de 96

### RE 612707 / SP

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 <u>créditos de natureza alimentícia</u>, 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:

"E M E N T A: EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA - QUANTIA CERTA - REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS - DESRESPEITO À ORDEM CRONOLOGICA - SEQUESTRO DETERMINADO -

Inteiro Teor do Acórdão - Página 54 de 96

### RE 612707 / SP

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 cronologica 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 debitos judicialmente reconhecidos (RTJ 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatorios, evitando injustas perseguições ditadas por razoes de caráter político-administrativo. PODER PÚBLICO - PRECATORIO - INOBSERVANCIA DA ORDEM CRONOLOGICA DE SUA APRESENTAÇÃO. - A Constituição da Republica não quer apenas que a entidade estatal pague os seus debitos judiciais. Mais do que isso, a Lei Fundamental exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedencia cronologica em que se situam os credores do Estado. - A preterição da ordem de precedencia cronologica - 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) consequencias de caráter processual (sequestro da quantia necessaria a satisfação do débito-CF, art. 100, par. 2.),(b) efeitos de natureza penal (crime de responsabilidade, punivel com pena privativa de liberdade - DL n. 201/67, art. 1., XII) e (c) reflexos de indole políticoadministrativa (possibilidade de intervenção do Estado no Município, sempre que essa medida extraordinária revelar-se

Inteiro Teor do Acórdão - Página 55 de 96

### RE 612707 / SP

essencial a execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciario - CF, art. 35, IV, in fine). PRECATORIO -PRETERIÇÃO DA ORDEM CRONOLOGICA - SEQUESTRO DECRETADO - PRETENSAO ESTATAL AO PAGAMENTO PARCELADO - (ADCT/88, ART. 33) - INADMISSIBILIDADE. -A norma inscrita no art. 33 do ADCT/88, embora preordenada a disciplinar, de modo favoravel ao Poder Público, o pagamento dos debitos estatais oriundos de condenação judicial, não alcanca as obrigações cujo pagamento - afetado por injusta preterição da ordem de precedencia cronologica do respectivo precatorio - 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 necessaria a satisfação do débito (CF, art. 100, par. 2.), motivada pela quebra da ordem de precedencia, impede que o precatorio 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 PÚBLICO **ERARIO QUEBRA** DA **ORDEM** PRECEDENCIA CRONOLOGICA - INADMISSIBILIDADE. - O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedencia cronologica, 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 Politica. 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 erario público por credor mais recente não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu crédito, a quebra da ordem constitucional de precedencia cronologica. O pagamento antecipado que dai resulte - exatamente por caracterizar escolha ilegitima de credor - transgride o postulado constitucional que tutela a prioridade cronologica na satisfação

Inteiro Teor do Acórdão - Página 56 de 96

### RE 612707 / SP

dos debitos estatais e autoriza, em consequencia - sem prejuizo de outros efeitos de natureza jurídica e de caráter políticoadministrativo -, a efetivação do ato de sequestro. RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRAZO - INICIO DE FLUENCIA -CIENCIA INEQUIVOCA DO ATO DECISORIO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO - INTEMPESTIVIDADE REJEITADA. -Os prazos recursais comecam a fluir da data em que o sujeito processual, por meio de seu Advogado, tem, ainda que informalmente, ciencia inequivoca da decisão que deseja impugnar, desde que inexista qualquer situação de duvida ou de controversia a respeito do momento em que se registrou o conhecimento efetivo do ato decisorio proferido. Precedentes. A ciencia inequivoca, para efeito de definição do dies a quo do prazo recursal, não se presume, exigindo-se, ao contrario, comprovação incontestavel 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 57 de 96

### RE 612707 / SP

represamento de dívidas não pagas 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 dívidas 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 judiciários apresentados até 1º de

Inteiro Teor do Acórdão - Página 58 de 96

### RE 612707 / SP

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. CÁRMEN 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 59 de 96

### RE 612707 / SP

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 manisfestou-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,

Inteiro Teor do Acórdão - Página 60 de 96

### RE 612707 / SP

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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 61 de 96

### RE 612707 / SP

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 <u>não alimentar</u> tombado como EP 879/2002, obtendo a ordem cronológica 4/2003. Por sua vez, o precatório alegadamente preterido, <u>alimentar</u>, 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:

Inteiro Teor do Acórdão - Página 62 de 96

### RE 612707 / SP

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,  $\S$   $2^{\circ}$ , 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.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 63 de 96

15/05/2020 PLENÁRIO

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.(A/S) :SAMIR ACHÔA ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C

LTDA

ADV.(A/S) :WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(A/S)

**AM. CURIAE.** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Município de São

**PAULO** 

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES

PÚBLICOS - CNSP

ADV.(A/S) :JÚLIO BONAFONTE

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO

Poder Judiciário - Ansj

ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO

GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS

ADVOGADOS DO BRASIL -CFOAB

ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E

OUTRO(A/S)

### VOTO-VOGAL

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.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 64 de 96

### RE 612707 / SP

### 1) Caso dos autos

Consta dos 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, ao 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 24.510, por maioria, deu provimento ao recurso, consignando 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 65 de 96

### RE 612707 / SP

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 24.510, Redator para 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 66 de 96

### RE 612707 / SP

CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS COM EXPEDIÇÃO DE ORDEM DE SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. III - EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL".

A Procuradoria-Geral da República opina 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. SEQUESTO 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 67 de 96

### RE 612707 / SP

Grande do Sul se manifestam pelo provimento do recurso extraordinário; e a CNSP, a ANSJ e o CFOAB pelo seu desprovimento.

O relator, Min. Edson Fachin, nega provimento ao recurso extraordinário e propõe 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 discorda desse entendimento e vota no sentido de dar provimento ao recurso.

O Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, trazendo voto, nessa assentada, para divergir do relator quanto à matéria de fundo e à tese da repercussão geral ("O pagamento parcelado dos créditos não alimentares, na forma do art. 78 do ADCT, não caracteriza preterição indevida de precatórios alimentares (...)", com algumas condicionantes), todavia, no caso concreto, nega 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 2.356 e 2.362, em 2010), cada uma com suas especificidades.

As ordens de pagamento (com lista própria) das RPVs são

Inteiro Teor do Acórdão - Página 68 de 96

### RE 612707 / SP

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 2.356 e 2.362.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 69 de 96

### RE 612707 / SP

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 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 70 de 96

### RE 612707 / SP

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 2.356 e 2.362, com idêntica ementa, a seguir descrita:

AÇÃO DIRETA "MEDIDA CAUTELAR EM DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. DA **EMENDA** CONSTITUCIONAL № 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO **PRECATÓRIOS** DE **PELA** 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 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 71 de 96

### RE 612707 / SP

validez 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 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 do Poder Judiciário, cuja autoridade independência 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 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 2.356 MC, redator para 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 72 de 96

### RE 612707 / SP

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 parágrafos 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 26.2.1993; e ADI 47, Min. Octavio Galloti, DJ 13.6.1997).

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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 73 de 96

#### RE 612707 / SP

"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 a essas moratórias especiais, continuaram sem receber integralmente seus créditos, assim como os de natureza alimentar.

Por essa razão, <u>hodiernamente</u>, 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 74 de 96

#### RE 612707 / SP

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.

(...)

- §  $6^{\circ}$ . Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§  $1^{\circ}$  e  $2^{\circ}$  deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no §  $1^{\circ}$ , para os requisitórios do mesmo ano e no §  $2^{\circ}$  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 § 6° e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório;

Inteiro Teor do Acórdão - Página 75 de 96

#### RE 612707 / SP

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 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 viger 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,

Inteiro Teor do Acórdão - Página 76 de 96

### RE 612707 / SP

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 2.356 e 2.362, 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 induvidoso que refoge ao comando constitucional pagar a dívida da lista geral do *caput* do art. 100 da CF ou a <u>integral</u> daquelas dispostas nos arts. 33 e 78 do ADCT, antes daquelas contidas no rol alimentar (§ 1º

Inteiro Teor do Acórdão - Página 77 de 96

#### RE 612707 / SP

# 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 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 sua totalidade incidiam juros moratórios.

Relembre-se que, até a concessão da medida cautelar nas ADIs 2.356 MC e 2.362 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  $\S 4^{\circ}$  do mesmo artigo. Vale conferir:

"RECLAMAÇÃO. <u>SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. PRECATÓRIO NÃO-ALIMENTAR.</u> 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. <u>II - Decisão do Tribunal de Justiça que deferiu</u>

Inteiro Teor do Acórdão - Página 78 de 96

#### RE 612707 / SP

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 afronta Ausência ao decidido na ADI de Jurisprudência. V - Reclamação conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente. Agravo prejudicado". (Rcl 3.084, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 1º.7.2009, grifo nosso)

"1) A RECLAMAÇÃO É INSTRUMENTO CABÍVEL NAS HIPÓTESES EM OUE A DECISÃO JUDICIAL AFRONTA O CONTEÚDO NORMATIVO DO DECISUM LAVRADO EM SEDE DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2) SEOÜESTRO DE VERBAS PÚBLICAS NA HIPÓTESE DE PRECATÓRIO ALIMENTAR NÃO SE CONFUNDE COM CONSTRIÇÃO AOUELOUTRA **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 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 SEQÜESTRO 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 5.730, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 19.10.2011, grifo nosso)

"CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PRECATÓRIO. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. INADIMPLEMENTO DE PARCELAS RELATIVAS AO ART. 78 DO ATO DAS

Inteiro Teor do Acórdão - Página 79 de 96

#### RE 612707 / SP

DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. MÚLTIPLAS VIOLAÇÕES DE AUTORIDADE DE DECISÕES **SUPREMO** DO 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 limitouse 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 nãoafetação 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 inadimplemento de parcela da segunda moratória constitucional. 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. 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 80 de 96

#### RE 612707 / SP

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 daquele 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 81 de 96

#### RE 612707 / SP

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 2.356 MC e 2.362 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 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 aos 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 82 de 96

#### RE 612707 / SP

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 2.452, 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-se a observância da ordem restrita das verbas alimentares, esta Corte assentou:

Inteiro Teor do Acórdão - Página 83 de 96

#### RE 612707 / SP

"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 1.662, 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 à regra geral. Eis a ementa do julgado, no relevante:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUCÃO **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 **OFÍCIOS** REQUISITÓRIOS ÀS **REFERENTES** E 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

Inteiro Teor do Acórdão - Página 84 de 96

#### RE 612707 / SP

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 procedente em parte". (ADI 1.662, 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. SEQÜESTRO 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.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 85 de 96

#### RE 612707 / SP

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 conseqüência, prejudicados os agravos regimentais interpostos". (Rcl 1.270, Rel. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004, grifo nosso)

"AGRAVO REGIMENTAL NO **AGRAVO** DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE VERBA PÚBLICA PARA ASSEGURAR BLOQUEIO DE DE SENTENÇA. **ALEGAÇÃO** CUMPRIMENTO DE REQUISIÇÃO 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 4.010, 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:

Inteiro Teor do Acórdão - Página 86 de 96

#### RE 612707 / SP

"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 4.010, 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 4.010/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".

Inteiro Teor do Acórdão - Página 87 de 96

#### RE 612707 / SP

Nesses termos, concluo que o pagamento de <u>parcela</u> 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, razão pela qual acompanho a divergência inaugurada pelo Min. Marco Aurélio.

No que se refere à tese, o Ministro Alexandre de Moraes propôs o seguinte:

"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".

Como exposto na linha de fundamentação, a meu sentir, o que interessa é a sequência da lista de pagamento na qual o precatório está inserido, motivo pelo qual acompanho a primeira parte da tese exposta pelo Min. Alexandre de Moraes: "O pagamento parcelado dos créditos não alimentares, na forma do art. 78 do ADCT, não caracteriza preterição indevida de precatórios alimentares", com ressalva de entendimento quanto às condicionantes de os precatórios envolverem exercícios diversos, tendo

Inteiro Teor do Acórdão - Página 88 de 96

#### RE 612707 / SP

em vista que se trata de parcela do pagamento descrito art. 78 do ADCT e a integralidade da quitação de precatório alimentar.

#### 4) Voto

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

Quanto à tese, acompanho a proposta do Min. Alexandre de Moraes: "O pagamento parcelado dos créditos não alimentares, na forma do art. 78 do ADCT, não caracteriza preterição indevida de precatórios alimentares (..)", com ressalva de entendimento quanto às condicionantes de os precatórios envolverem exercícios diversos.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 89 de 96

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(s) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.(A/S) :SAMIR ACHÔA ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C

LTDA

ADV.(A/S) :WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Município de São

**PAULO** 

AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES

PÚBLICOS - CNSP

ADV.(A/S) : JÚLIO BONAFONTE

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO

Poder Judiciário - Ansj

ADV.(A/S) :JULIO BONAFONTE

AM. CURIAE. :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Proc.(a/s)(es) :Procurador-geral do Estado do Rio

GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS

ADVOGADOS DO BRASIL -CFOAB

ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E

Outro(A/S)

#### VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no qual se entendeu que o pagamento de qualquer parcela dos créditos incluídos no art. 78 do ADCT, antes da integral satisfação dos créditos alimentares, importa quebra da ordem cronológica de pagamento de precatórios estabelecida pela Constituição, passível de sequestro de verbas públicas.

O acórdão recorrido considerou que o disposto no art. 100 da Lei Maior submeteu as prestações de caráter alimentar ao regime

Inteiro Teor do Acórdão - Página 90 de 96

#### RE 612707 / SP

constitucional dos precatórios. Além disso, reconheceu-se a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentar sobre aqueles de caráter meramente comum.

Neste RE, fundado no art. 102, III, **a**, da Constituição Federal, o Estado de São Paulo alega ofensa ao art. 100, *caput* e § 2º, da Carta da República, bem como ao art. 78 do ADCT, este último, questionado nas ADI's 2.356 e 2.362, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

Em síntese, sustentou-se que não ocorreu a alegada quebra da ordem cronológica de pagamento de precatório alimentar, tendo em vista que ainda estavam sendo quitados os precatórios alimentares relativos ao ano de 1998.

Segundo a argumentação do recorrente, esta Corte, no julgamento da ADI 1.662/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, reconheceu a existência de duas ordens cronológicas relativas a precatórios (alimentares e não alimentares), submetidas a regras de pagamento distintas. Desse modo, somente a quebra da ordem cronológica, dentro da mesma classe, ensejaria o sequestro de rendas públicas.

Salientou-se, ainda, que um precatório não alimentar não pode ser elevado à condição de paradigma para aferição de ordem cronológica em relação a precatório alimentar.

Bem examinados os autos, com a devida *venia* aos entendimentos divergentes, não vejo como constitucional a expedição de ordem de sequestro de verbas públicas na hipótese de suposta preterição de precatório de natureza alimentar, quando confrontado com precatório de outras espécies inserido na sistemática especial do art. 78 do ADCT, assim como já ocorria no regime do art. 33 do mesmo Ato, com a redação da EC 3/1993.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 91 de 96

#### RE 612707 / SP

Observo, ademais, que, a vingar a tese exposta no acórdão recorrido, o pagamento de precatórios não alimentares estaria comprometido, como demonstra claramente o estudo desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, *verbis*:

"[...] no ponto que importa ao escopo central do presente trabalho, qual seja, saber 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 superpreferenciais) são pagos com todos precedência sobre 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, TJP A, TJPB, TJPE, TJPI, TJPR, TJRJ, TJRN, TJRO, TJRR, TJRS, TJSC, TJSE, TJSP e TJTO). Apenas o TJAP e o TJGO não responderam de forma categórica naquele sentido.

Ainda, considerando o que dispõe a LC 151/2015, a maioria dos Tribunais de Justiça informou que já regulamentou a utilização dos recursos de depósitos judiciais pelas entidades devedoras (TJAL, TJAM, TJAP, TJBA, TJCE, TJDFT, TJES, TJMA, TJMS, TJMT, TJPA, TJPE, TJPR, TJRJ, TJRN, TJRO, TJRR, TJRS, TJSC, TJSE, TJSP e TJTO), valendo destacar que apenas o TJAP,

Inteiro Teor do Acórdão - Página 92 de 96

#### RE 612707 / SP

TJCE, TJMT e TJSP também editaram norma à luz da EC 94/2016.

Ressalte-se que também foram prestadas informações sobre o índice de correção monetária aplicado para atualização dos valores e eventual incidência de juros após a expedição do precatório, bem como sobre a estrutura de que dispõe o Tribunal para a gestão dos precatórios" (grifos e destaques no original).

Aliás, a EC 62/2009, declarada parcialmente constitucional nos autos da ADI 4.357/DF, de relatoria para acórdão do Ministro Luiz Fux, tratou especificamente dos parcelamentos dos art. 33 e 78 do ADCT, colocando-os também no regime especial, com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais.

Neste cenário, observado o comando constitucional e os precedentes desta Suprema Corte, e ressalvadas, ainda, as requisições de pequeno valor (RPV's), as dívidas da fazenda pública são categorizadas em precatórios de natureza alimentar, dentro os quais existem aqueles com a prioridade deferida pelo § 2º do art. 100 da CF (chamados de "superpreferenciais"), e os precatórios de outras espécies. Cada uma delas está submetida às regras pertinentes à respectiva classificação.

Entendo que a quebra da ordem cronológica dentro da mesma classe de créditos alimentares poderia dar ensejo ao sequestro de verbas públicas. Contudo, a rigor, isso não ocorreu na hipótese dos autos.

Afinal, não haveria como se impor ao Estado de São Paulo que simplesmente sustasse a quitação dos parcelamentos constitucionais que vinham sendo feitos na forma da EC 30/2000, sob pena de também descumprir as regras então vigentes. Nesse particular, colho as informações prestadas pela Presidência do Tribunal de Justiça daquela unidade da federação:

Inteiro Teor do Acórdão - Página 93 de 96

#### RE 612707 / SP

"[...] o precatório dos requerentes, por ser de natureza alimentar, não obedece a mesma ordem do apresentado como paradigma, pois de desapropriação e outras espécies. Desse modo, classes diferentes de precatórios obedecem a ordem próprias e específicas de pagamento." (Grifei).

No caso específico do Tribunal de Justiça de São Paulo, os pagamentos de precatórios são disponibilizados de acordo com o ano orçamentário, cumprindo-se salientar que primeiro são satisfeitos os de natureza alimentar e depois os comuns.

Assim, o pagamento de precatórios disponibilizados de acordo com o ano orçamentário, quitando-se primeiro aqueles alimentares preferenciais, para depois os comuns, deve ser interpretado em harmonia com o art. 78 do ADCT, aplicável ao tempo da estabilização da controvérsia, a fim de compatibilizar a fiel interpretação das normas previstas na Constituição Federal.

Isso se reforça quando observado que o próprio Constituinte Derivado limitou cronologicamente os parcelamentos previstos na EC 30/2000, aplicando-os somente aos créditos advindos de ações ajuizadas até 31/12/1999. Noutros termos, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal estipula regras de preferência, também possibilita a sua mitigação em algumas situações particulares.

Assim, pelo que foi até aqui exposto, entendo que classes diferentes de precatórios obedecem a ordem próprias e específicas de pagamento, bem como que somente a quebra da ordem cronológica dentro da mesma classe autoriza o sequestro de rendas públicas.

Nesse sentido, assento que o pagamento de parcela dos créditos incluídos no art. 78 do ADCT, antes da integral satisfação dos créditos alimentares, não importa quebra da precedência estabelecida pela

Inteiro Teor do Acórdão - Página 94 de 96

### RE 612707 / SP

Constituição Federal, não ensejando, portanto, a ordem de sequestro de verbas públicas.

Isso posto, dou provimento ao presente recurso extraordinário, a fim de reformar o acórdão recorrido e assentar a não ocorrência da quebra da ordem cronológica de pagamento de precatório.

É como voto.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 95 de 96

#### **PLENÁRIO**

#### EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.707

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR: MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S): ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.(A/S): SAMIR ACHÔA ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C LTDA

ADV.(A/S): WALTER JOSE FAIAD DE MOURA (17390DF/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS - CNSP

ADV.(A/S) : JÚLIO BONAFONTE (123871/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO PODER

JUDICIÁRIO - ANSJ

ADV.(A/S): JULIO BONAFONTE (0123871/SP)
AM. CURIAE.: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

-CFOAB

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO (DF018958/) E

OUTRO (A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Relator, negando provimento ao recurso, e o voto do Ministro Marco Aurélio, dando provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Impedido o Ministro Luiz Fux. Ausente, justificadamente, Ministro Celso de Mello. Falaram: pelo recorrente, Estado de São Paulo, o Dr. Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo, Procurador do Estado de São Paulo; pelo recorrido, Samir Achôa Advogados S/C Ltda, o Dr. Walter José Faiad de Moura; e, pelo amicus curiae a Dra. Aline Frare do Rio Grande do Sul, Sul. Presidência Procuradora do Estado do Rio Grande do Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 24.5.2017.

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso nos termos do voto do Relator, extraordinário. Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que davam provimento ao recurso. Por maioria, foi fixada a seguinte tese (tema 521 da repercussão geral): "O pagamento parcelado dos créditos não alimentares, na forma do art. 78 do ADCT, 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, § 2°, 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, sequinte da ordem cronológica, repetindo-se o esquema pagamento; e assim sucessivamente". Nesse sentido, Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias

Inteiro Teor do Acórdão - Página 96 de 96

Toffoli (Presidente) e Gilmar Mendes, que votou no sentido de prover o extraordinário, mas acompanhou a tese proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, com ressalva de entendimento. Ficaram vencidos quanto à tese os Ministros Edson Fachin (Relator), Cármen Lúcia e Celso de Mello, que fixavam tese diversa. Impedido o Ministro Luiz Fux. Plenário, Sessão Virtual de 8.5.2020 a 14.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza Assessora-Chefe do Plenário