

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 06.06.2003

12/03/2003

EMENTÁRIO Nº 2 1 1 3 - 2

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.143-2 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
AGRAVANTE(S): MUNICÍPIO DE SUMARÉ
ADVOGADOS: EDUARDO FOFFANO NETO E OUTROS
AGRAVADO(A/S): NÉLIA REGINA ARANHA GIORDANO

E M E N T A: RECLAMAÇÃO - ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RESULTANTE DE JULGAMENTO PROFERIDO EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - INOCORRÊNCIA - SEQÜESTRO DE RENDAS PÚBLICAS LEGITIMAMENTE EFETIVADO - MEDIDA CONSTRITIVA EXTRAORDINÁRIA JUSTIFICADA, NO CASO, PELA INVERSÃO DA ORDEM DE PRECEDÊNCIA DE APRESENTAÇÃO E DE PAGAMENTO DE DETERMINADO PRECATÓRIO - IRRELEVÂNCIA DE A PRETERIÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA, QUE INDEVIDAMENTE BENEFICIOU CREDOR MAIS RECENTE, DECORRER DA CELEBRAÇÃO, POR ESTE, DE ACORDO MAIS FAVORÁVEL AO PODER PÚBLICO - NECESSIDADE DE A ORDEM DE PRECEDÊNCIA SER RIGIDAMENTE RESPEITADA PELO PODER PÚBLICO - SEQÜESTRABILIDADE, NA HIPÓTESE DE INOBSERVÂNCIA DESSA ORDEM CRONOLÓGICA, DOS VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS OU, ATÉ MESMO, DAS PRÓPRIAS RENDAS PÚBLICAS - RECURSO IMPROVIDO.

EFICÁCIA VINCULANTE E FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO ART. 28 DA LEI Nº 9.868/99.

- As decisões consubstanciadoras de declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive aquelas que importem em interpretação conforme à Constituição e em declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, quando proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de fiscalização normativa abstrata, revestem-se de eficácia contra todos ("erga omnes") e possuem efeito vinculante em relação a todos os magistrados e Tribunais, bem assim em face da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, impondo-se, em consequência, à necessária observância por tais órgãos estatais, que deverão adequar-se, por isso mesmo, em seus pronunciamentos, ao que a Suprema Corte, em manifestação subordinante, houver decidido, seja no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, seja no da ação declaratória de constitucionalidade, a propósito da validade ou da invalidade jurídico-constitucional de determinada lei ou ato normativo. Precedente.



O DESRESPEITO À EFICÁCIA VINCULANTE, DERIVADA DE DECISÃO EMANADA DO PLENÁRIO DA SUPREMA CORTE, AUTORIZA O USO DA RECLAMAÇÃO.

- O descumprimento, por quaisquer juízes ou Tribunais, de decisões proferidas com efeito vinculante, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade, autoriza a utilização da via reclamatória, também vocacionada, em sua específica função processual, a resguardar e a fazer prevalecer, no que concerne à Suprema Corte, a integridade, a autoridade e a eficácia subordinante dos comandos que emergem de seus atos decisórios. Precedente: Rcl 1.722/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno).

LEGITIMIDADE ATIVA PARA A RECLAMAÇÃO NA HIPÓTESE DE INOBSERVÂNCIA DO EFEITO VINCULANTE.

- Assiste plena legitimidade ativa, em sede de reclamação, àquele - particular ou não - que venha a ser afetado, em sua esfera jurídica, por decisões de outros magistrados ou Tribunais que se revelem contrárias ao entendimento fixado, em caráter vinculante, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos processos objetivos de controle normativo abstrato instaurados mediante ajuizamento, quer de ação direta de inconstitucionalidade, quer de ação declaratória de constitucionalidade. Precedente.

A SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DA NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DOS PRECATÓRIOS JUDICIÁRIOS.

- O regime constitucional de execução por quantia certa contra o Poder Público, qualquer que seja a natureza do crédito exequendo (RTJ 150/337) - ressalvadas as obrigações definidas em lei como de pequeno valor - 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 conseqüente 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 em decisão transitada em julgado (RTJ 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios,

Rcl 2.143-Agr / SP

evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões **destituídas** de legitimidade jurídica.

PODER PÚBLICO - PRECATÓRIO - INOBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE SUA APRESENTAÇÃO.

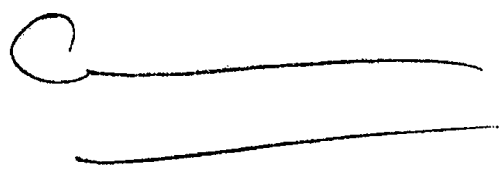
- A Constituição da República **não quer apenas** que a entidade estatal **pague** os seus débitos judiciais. **Mais do que isso**, a Lei Fundamental **exige** que o Poder Público, **ao solver** a sua obrigação, **respeite** a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado.

- A **preterição** da ordem de precedência cronológica - considerada a **extrema** gravidade desse gesto de insubmissão estatal às prescrições da Constituição - **configura** comportamento institucional que produz, **no que concerne aos Prefeitos Municipais**, (a) conseqüências **de caráter processual** (**seqüestro** da quantia necessária à satisfação do débito, **ainda** que esse ato extraordinário de constrição judicial **incida** sobre rendas públicas), (b) efeitos **de natureza penal** (crime de responsabilidade, **punível** com pena privativa de liberdade - DL 201/67, art. 1º, XII) e (c) reflexos **de índole político-administrativa** (possibilidade de **intervenção** do Estado-membro no Município, **sempre** que essa medida extraordinária revelar-se essencial à execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciário - CF, art. 35, IV, *in fine*).

PAGAMENTO ANTECIPADO DE CREDOR MAIS RECENTE - CELEBRAÇÃO, COM ELE, DE ACORDO FORMULADO EM BASES MAIS FAVORÁVEIS AO PODER PÚBLICO - ALEGAÇÃO DE VANTAGEM PARA O ERÁRIO PÚBLICO - QUEBRA DA ORDEM CONSTITUCIONAL DE PRECEDÊNCIA CRONOLÓGICA - 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, **de maneira objetiva e impessoal**, pela Carta Política, **em favor** de todos os credores do Estado.

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.



Rcl 2.143-Agr / SP

O pagamento **antecipado** que daí resulte - **exatamente** por caracterizar **escolha ilegítima** de credor - **transgride** o postulado constitucional que **tutela** a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais, **autorizando**, em consequência - **sem prejuízo** de **outros** efeitos de natureza jurídica e de caráter político-administrativo -, **a efetivação** do ato de seqüestro (RTJ 159/943-945), **não obstante** o caráter excepcional de que se reveste essa medida de constrição patrimonial. **Legitimidade** do ato **de que ora** se reclama. **Inocorrência de desrespeito** à decisão plenária do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 1.662/SP.

A C Ó R D ã O


Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em desprover** o agravo. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso. **Presidiu** o julgamento, sem voto, o Senhor Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 12 de março de 2003.

MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE



CELSON DE MELLO - RELATOR



12/03/2003

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.143-2 SÃO PAULO

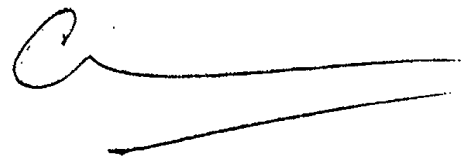
RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
AGRAVANTE(S): MUNICÍPIO DE SUMARÉ
ADVOGADOS: EDUARDO FOFFANO NETO E OUTROS
AGRAVADO(A/S): NÉLIA REGINA ARANHA GIORDANO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): A parte agravante **insurge-se**, na presente sede processual, **contra** ato decisório, que, **por entender incorrente**, na espécie, **qualquer** situação caracterizadora de **desrespeito à autoridade** de decisão proferida por esta Suprema Corte, **negou trânsito** à reclamação deduzida pelo Município de Sumaré/SP.

O Município recorrente, para justificar, no caso, a utilização da via reclamatória, **sustenta** que o ato judicial ora questionado - **emanado** da E. Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - **teria desrespeitado** a autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal **proferida** no julgamento final da ADI 1.662/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA.

Alega, o reclamante, ora recorrente, que, na espécie destes autos, **"não há que se falar em inversão de ordem cronológica**



Rcl 2.143-AgR / SP

de pagamento ou (...) preterimento do direito de preferência" (fls. 143 - grifei), eis que, no que se refere a outro precatório, de apresentação posterior, "não teria ele sido pago, mas sim cancelado em razão de acordo entre as partes" (fls. 143 - grifei).

Afirma, ainda, o Município ora reclamante - como fundamento da alegada inoccorrência, no caso, de preterimento da ordem de precedência - que "não se pode confundir o pagamento dos créditos requisitados pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo, nos termos do cálculo elaborado pelo Órgão Judiciário competente, com a celebração de acordo para extinção do processo (...). Com efeito, a precedência a que alude o artigo 100 da Magna Carta refere-se ao pagamento integral dos créditos oriundos de decisão judiciária. Assim, não faz nenhum sentido interpretá-la, extensivamente, para impedir a celebração de acordos que, homologados pelo Judiciário, venham a extinguir os respectivos precatórios. Ora, do contrário, estar-se-ia impedindo os Entes Públicos de transigirem nas ações judiciais, o que, 'rogata venia', é inadmissível. Em resumo, negar-se ao Ente Público a possibilidade de celebrar acordo em face do Precatório EP 5069/94, em função de vantagens ali oferecidas, seria invadir a esfera de conveniência e oportunidade administrativas, campo exclusivo do Poder Executivo ao qual é vedada a interferência do Judiciário" (fls. 143/144 - grifei).

Rcl 2.143-AgR / SP

Sustenta-se, também, nesta sede processual, que o "acordo feito para pagamento de desapropriação de imóvel (...) ofereceu ao Município agravante grande vantagem financeira e administrativa que o autorizaria, até mesmo, a inverter a ordem cronológica" (fls. 141 - grifei).

Postula, desse modo, o Município de Sumaré, "...o provimento do presente recurso, para que, ao final, seja determinado ao Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que se abstenha de autorizar a expedição de ordem, guia, mandado ou qualquer outro ato que possibilite a efetivação de seqüestro de valores decorrentes de precatórios pendentes de pagamento, relacionados na ordem cronológica municipal acostada à inicial..." (fls. 154 - grifei).

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do eminente Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, opinou pelo improvimento do presente recurso de agravo, em manifestação que possui o seguinte conteúdo (fls. 160/164):

"Em atenção ao despacho de fls. 158, venho me manifestar a respeito do agravo regimental interposto pelo MUNICÍPIO DE SUMARÉ contra a decisão proferida pelo eminente Ministro CELSO DE MELLO (fls. 123/130), que negou seguimento à reclamação ajuizada pelo Município, em razão de o ato impugnado não ter

afrentado a decisão desse Supremo Tribunal Federal na ADI n° 1662-SP.

O reclamante sustenta, em síntese, que **não poderá prevalecer** qualquer interpretação **confrontante** em relação ao tema enfrentado pelo Excelso Pretório nos autos da **ADIMC 1.622-7/SP**, bem como em relação às diversas decisões concedendo medida liminar em reclamações semelhantes à presente. Prossegue aduzindo que a **suposta inversão da ordem cronológica de pagamento de precatórios** efetivamente **não ocorreu**. Também argumenta que a decisão 'obriga o agravante ao pagamento integral do precatório', portanto, fere o art. 78 do ADCT da Constituição Federal, que determina 'a liquidação dos precatórios, como o ora em questão, em prestações anuais pelo prazo de 10 (dez) anos' (fls. 139). Por fim, alega que o precatório paradigma, que gerou o seqüestro, 'foi expedido indevidamente' (...) 'o Município agravante firmou **acordo judicial** com a expropriada Elizabete Jannarelli Urquiza, devidamente homologado por sentença, visando por fim ao processo judicial, **e não visando liquidar o precatório mencionado** cuja expedição **foi totalmente equivocada**' (fls. 142).

Requer, assim, a **reforma da decisão agravada** para que seja concedida a medida liminar para cancelar a ordem de seqüestro de numerário do **MUNICÍPIO DE SUMARÉ**, e o 'o provimento do presente recurso para que, ao final, seja determinado ao Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo **que se abstenha** de autorizar a expedição de ordem, guia, mandado ou qualquer outro ato que possibilite a **efetivação de seqüestro** de valores decorrentes de precatórios pendentes de pagamento' (fls. 154).

Após, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação.

Para dar-se provimento à reclamação, conforme o art. 102, inciso II, alínea 'l', da Constituição Federal, é necessário ou que tenha havido usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, ou que uma de suas decisões tenha sido violadas. **Ocorre que nenhuma das duas hipóteses se verifica na presente reclamação.**


Foi justamente **por não considerar violada a decisão** proferida na ADIMC n° 1.662-SP, que o ilustre Ministro Relator **negou seguimento** à reclamação (fls. 123/130), **verbis** (destaques no original):

'Entendo, por isso mesmo, que o ato judicial de que ora se reclama não importou em desrespeito à autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento final da ADI 1.662-SP, precisamente porque incorrente, na espécie ora em exame, qualquer das hipóteses a que aludia o item n. III da Instrução Normativa/TST n° 11/97, cuja inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Plenário desta Suprema Corte.' (fls. 129)

Com a análise dos autos, verifica-se que, de fato, houve a inclusão do precatório EP 5069/94 no orçamento municipal, e este foi pago mediante acordo celebrado pela prefeitura. O que impende verificar, em sede de reclamação, é se este ato violou decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, pois 'a reclamação é cabível para preservar a competência deste Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões (CF, art. 102, I, '1' e RISTF, art. 156). Incorrentes quaisquer dessas hipóteses, não tem cabimento a reclamação. Precedentes: RCL 2112 Min. SYDNEY SANCHES; RCL 2125, Min. CELSO DE MELLO e RCL 1577, Min. ILMAR GALVÃO' (RCL-2103/RS, Min. NELSON JOBIM DJ 08/10/2002).

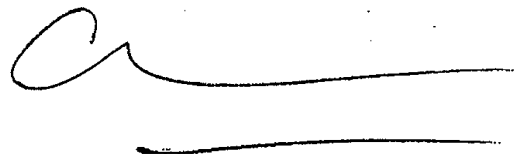
Parece-nos acertada a decisão proferida na presente reclamação. Ao julgar a ADI n° 1.662-SP, essa Colenda Corte decidiu que a mera não inclusão no orçamento imediatamente posterior à apresentação das verbas referentes ao precatórios não se equipara à preterição de ordem, portanto, não dá ensejo ao seqüestro. Nesta decisão, não se discutiu a respeito do efeito de acordo judicial referente a precatório apresentado posteriormente, verbis:

'EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 11/97, APROVADA PELA RESOLUÇÃO N° 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. Item III: a equiparação da não inclusão no orçamento das verbas relativas a precatórios, ao preterimento do direito de precedência, cria, na verdade, nova modalidade de seqüestro, além da única prevista na Constituição (parte final do § 2° do art. 100); além disto, não se concebe no direito constitucional brasileiro a



efetivação de seqüestro ouvindo-se exclusivamente o Ministério Público, sem observância do contraditório. Na ocorrência da hipótese, a Constituição prevê intervenção federal no Estado (art. 34, VI). 2. O mesmo ocorre com a equiparação que o item XII denomina de pagamento inidôneo (a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal). 3. O Item VIII, alínea 'b', ao estabelecer que ao Presidente do Tribunal Regional compete: ... b) determinar, de ofício a requerimento das partes, a correção de inexatidões materiais ou a retificação de erros de cálculo, alcança, apenas, a correção das diferenças resultantes de erros materiais ou aritméticos ou de inexatidões dos cálculos dos valores dos precatórios, não podendo alcançar o critério adotado para a elaboração dos cálculos nem a adoção de índices de atualização monetária diversos do que foram utilizados na primeira instância, tal como decidido por este Tribunal ao examinar o art. 337, III, VI e VII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça paulista (ADI nº 1.098, j. em 11.09.96). 4. Não é considerada discriminatória a exigência de cumprimento da obrigação prevista na Constituição paulista (art. 57, § 3º), no sentido de que os créditos de natureza alimentícia serão pagos de uma só vez, devidamente atualizados até a data do efetivo pagamento. Precedentes do Plenário (ADInMC nº 446-SP e RE nº 189.942-SP) e das Turmas. 5. Medida cautelar deferida, em parte, para suspender a eficácia dos itens III e XII, e para dar interpretação conforme à alínea b do item VIII, todos da Instrução Normativa nº 11/97, do Tribunal Superior do Trabalho, com efeito ex nunc, até o julgamento final da ação.' (Tribunal Pleno - ADI nº 1662-SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Julgado em 11.09.98, Publicado no DJ 20.03.98)

Ademais, conforme manifestei-me na RCL nº 2.082-MG, a celebração de acordo judicial, para pagamento de precatório mais recente, mesmo que mais favorável ao órgão devedor, enseja, sim, quebra da ordem de precedência, dando ensejo ao seqüestro de numerário do município. Esta também foi a conclusão desta Suprema Corte ao julgar a Reclamação n.º 1893-RN, Min. Maurício



Corrêa, DJ 22.05.2002, verbis (sem destaques no original):

'RECLAMAÇÃO. PRECATÓRIO. CONCILIAÇÃO. QUEBRA DA ORDEM. SEQÜESTRO. AFRONTA À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 1662-SP. INEXISTÊNCIA.

1. Ordem de seqüestro fundada no vencimento do prazo para pagamento do precatório (§ 4º do artigo 78 do ADCT/88, com redação dada pela EC 30/00), bem como na existência de **preterição do direito de precedência**. Embora insubsistente o primeiro fundamento, conforme decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1662-SP, remanesce **motivação suficiente** a legitimar o saque forçado de verbas públicas.

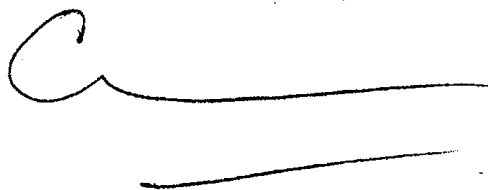
2. **Quebra da cronologia de pagamentos comprovada pela quitação de dívida mais recente por meio de acordo judicial**. A conciliação, ainda que resulte em vantagem financeira para a Fazenda Pública, não possibilita a inobservância, pelo Estado, da regra constitucional de precedência, com prejuízo ao direito preferencial dos precatórios anteriores.

3. A mutação da ordem caracteriza violação frontal à parte final do § 2º do artigo 100 da Constituição Federal, legitimando a realização do seqüestro solicitado pelos exeqüentes prejudicados.

4. Reclamação julgada improcedente.'

Ante o exposto e na esteira da jurisprudência colacionada, opino pelo improvimento do presente agravo regimental, para que seja mantida a decisão que negou seguimento à reclamação." (grifei)

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Cumpre assinalar, preliminarmente, nos termos do recentíssimo julgamento plenário de questão de ordem suscitada nos autos da Rcl 1.880-AgR/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, que se revela plenamente viável a utilização, no caso, pelo Município de Sumaré, do instrumento reclamatório.

Cabe enfatizar, neste ponto, que as decisões consubstanciadoras de declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive aquelas que importem em interpretação conforme à Constituição e em declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, quando proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de fiscalização normativa abstrata, revestem-se de eficácia contra todos ("erga omnes") e possuem efeito vinculante em relação a todos os magistrados e Tribunais, bem assim em face da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, impondo-se, em consequência, à necessária observância por tais órgãos estatais, que deverão adequar-se, por isso mesmo, em seus pronunciamentos, ao que a Suprema Corte, em manifestação subordinante, houver decidido, seja no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, seja no da ação

Rcl 2.143-AgR / SP

declaratória de constitucionalidade, a propósito da validade ou da invalidade jurídico-constitucional de determinada lei ou ato normativo.

Torna-se forçoso reconhecer, pois, que o desrespeito à eficácia vinculante, derivada de decisão emanada do Plenário da Suprema Corte, autoriza, ante o seu inquestionável cabimento, o uso da reclamação.

Mostra-se irrecusável concluir, desse modo, que o descumprimento, por quaisquer juizes ou Tribunais, de decisões proferidas com efeito vinculante, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade, autoriza a utilização da via reclamatória, também vocacionada, em sua específica função processual, a resguardar e a fazer prevalecer, no que concerne à Suprema Corte, a integridade, a autoridade e a eficácia subordinante dos comandos que emergem de seus atos decisórios, consoante adverte a própria jurisprudência deste Tribunal (Rcl 1.722/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).

Vê-se, portanto, que assiste plena legitimidade ativa, em sede de reclamação, àquele - particular ou não - que venha a ser afetado, em sua esfera jurídica, por decisões de outros magistrados

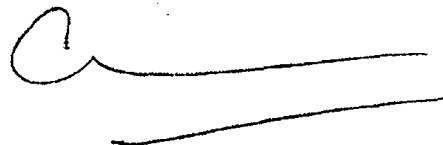
Rcl 2.143-AgR / SP

ou Tribunais que se revelem **contrárias** ao entendimento fixado, **em caráter vinculante**, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos processos objetivos de controle normativo abstrato **instaurados** mediante ajuizamento, **quer** de ação direta de inconstitucionalidade, **quer** de ação declaratória de constitucionalidade.

Foi por essa razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao analisar, no julgamento da Rcl 1.880-AgR/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, o sentido e o alcance da norma inscrita no art. 28 da Lei nº 9.868/98, firmou orientação no sentido de que "**todos aqueles que forem atingidos por decisões contrárias ao entendimento firmado pelo STF, no julgamento do mérito proferido em ação direta de inconstitucionalidade, sejam considerados como parte legítima para a propositura de reclamação**" ("*Informativo/STF*" n. 289/2002, 4 a 8/11/2002 - grifei), razão pela qual assiste, ao Município ora reclamante, legitimidade ativa **ad causam** para utilizar a medida processual da reclamação.

Passo, em consequência, a apreciar o recurso de agravo deduzido pela parte reclamante.

E, ao fazê-lo, entendo que deve subsistir, por seus próprios fundamentos, a decisão ora agravada.



Rcl 2.143-Agr / SP

Cabe registrar, neste ponto, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal - por aparente ocorrência de desrespeito ao julgamento proferido nos autos da ADI 1.662/SP - tem concedido liminares, em sede reclamatória, com a finalidade de suspender a eficácia de atos que determinaram o seqüestro de importâncias devidas, ante a ausência de inclusão, no orçamento, de verbas relativas a precatórios regularmente apresentados (Rcl 743/ES, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - Rcl 2.065/MG, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - Rcl 2.086/MG, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - Rcl 2.102/CE, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - Rcl 2.107/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Impende advertir, no entanto, e tal como acentuado na decisão ora recorrida, que se revela diversa a hipótese versada na presente reclamação, eis que o ato ora impugnado - ao determinar o seqüestro do valor pertinente ao pagamento de precatório judicial - fundamentou-se, exclusivamente, na constatação de que teria, o Município de Sumaré, incorrido em preterição da ordem cronológica de pagamento dos precatórios.

Com efeito, a E. Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao proferir o ato decisório ora impugnado nesta via reclamatória, apoiou-se, para tanto, nas seguintes razões (fls. 54/56):

"Reputa-se de todo evidenciada a vulneração à precedência do precatório da requerente, a autorizar, nos termos do artigo 100, parágrafo 2º, da Constituição Federal, o seqüestro pleiteado.

Conforme está a fls. 200/202, o precatório da requerente, anterior, não recebeu qualquer pagamento, ao contrário do paradigma, que lhe é subsequente.

Acerca deste, verifica-se, pelos documentos juntados a fls. 74/75 e 78, ter a Prefeitura de Sumaré quitado débito, mediante acordo, substanciado no EP-5069/94, posterior cronologicamente ao da requerente. Avença esta, de resto, nunca oferecida, nas mesmas bases, à requerente. Ao menos nem o alvitram as informações da Prefeitura de Sumaré.

Como se sabe, esta Presidência vem decidindo, com apoio em orientação doutrinária e jurisprudencial, que a Fazenda Pública não está impedida de fazer acordo, de sorte que o adimplemento deste não leva automaticamente ao seqüestro (cf. NELSON NERY JUNIOR e ROSA MARIA ANDRADE NERY, Código de Processo Civil Comentado, RT, 3ª edição, pág. 129; TJSP, Seq. 1718-0 e 2649-0, rel. Des. Carvalho Filho, j. 29.4.1982 e 28.9.1983, in Mazzilli, Acordos ... 'O Estado de São Paulo', 24.3.1995, p. 2).

Em realidade, é forçoso reconhecer que os acordos, muitas vezes, são vantajosos para a Fazenda Pública. Neste sentido, desde que não se identifique uma tentativa de burla à ordem dos precatórios, admite-se a legalidade de tal expediente (cf. HUGO NIGRO MAZZILI, Acordos com a Fazenda Pública, in 'O Estado de São Paulo', 24.3.1995, p. 2).

Contudo, é preciso ficar bem delineada esta ausência de burla, assentado que o pagamento na ordem cronológica tem louvável objetivo moralizador (cf. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, Comentários à Constituição Brasileira, vol. 2, p. 213), evitando que o Poder Público venha a escolher o credor a ser pago (WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI, Execução contra a Fazenda Pública, Saraiva, 1996, pág. 31). Neste sentido, como vem sendo o entendimento desta Presidência, é preciso ficar caracterizado que: a) o acordo redundou em inegável vantagem para o Poder Público; b) foi proposto ao credor preterido acordo nos mesmos moldes.

E, no caso vertente, não logrou a Municipalidade demonstrar o atendimento destes pressupostos. Particularmente não comprovou - e o ônus lhe incumbia -

ter oferecido à requerente o mesmo acordo consumado com o titular do precatório que serviu como paradigma.

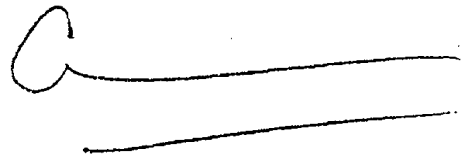
Frise-se, acordo este que, para evitar o seqüestro, deveria ter sido ofertado à requerente exatamente nas mesmas bases daquele entabulado com outro credor.

A propósito, proferido o despacho de fls. 401, instando à comprovação do oferecimento de acordo, nas mesmas bases do fixado com o paradigma, quedou-se silente a devedora.

Ante o exposto, presente o requisito constitucional para a concessão da medida, invertida a ordem de preferência dos credores, **DEFIRO** o pedido de seqüestro." (grifei)

Vê-se, portanto, que o caso versado nos presentes autos revela situação que não se enquadra em qualquer das hipóteses mencionadas no julgamento plenário da referida ADI 1.662/SP, pois o ato ora impugnado, ao acolher postulação de seqüestro de verbas públicas, limitou-se a reconhecer a ocorrência, na espécie, de indevida preterição na ordem cronológica de apresentação e pagamento dos precatórios.

Entendo, por isso mesmo, que o ato judicial de que ora se reclama não importou em desrespeito à autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento final da ADI 1.662/SP, precisamente porque incorrente, na espécie ora em exame, qualquer das hipóteses a que aludia o item nº III da Instrução Normativa/TST nº 11/97, cuja inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Plenário desta Suprema Corte.



Rcl 2.143-Agr / SP

Registre-se, por oportuno, que esta Suprema Corte, na análise de causas idênticas à de que ora se cuida, tem enfatizado que a adoção da medida extraordinária do seqüestro de recursos públicos, quando ordenada na hipótese de inobservância da ordem de precedência cronológica de apresentação dos precatórios, não traduz situação de desrespeito à autoridade do julgamento proferido no exame da ADI 1.662/SP (Rcl 1.893/RN, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno - Rcl 1.979/RN, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno - Rcl 2.082/MS, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJU de 25/05/2002 - Rcl 2.141/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJU de 22/10/2002 - Rcl 2.251/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJU de 07/03/2003):

"RECLAMAÇÃO. PRECATÓRIO. CONCILIAÇÃO. QUEBRA DA ORDEM: SEQÜESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. AFRONTA À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 1662-SP: INEXISTÊNCIA.

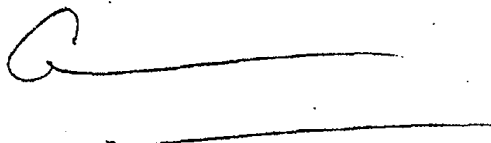
1. Ordem de seqüestro fundada na existência de preterição do direito de precedência. Motivo suficiente para legitimar o saque forçado de verbas públicas.

2. Quebra da cronologia de pagamentos comprovada pela quitação de dívida mais recente por meio de acordo judicial. A conciliação não possibilita a inobservância, pelo Estado, da regra constitucional de precedência, com prejuízo do direito preferencial dos precatórios anteriores.

3. A mutação da ordem caracteriza violação frontal à parte final do § 2º do artigo 100 da Constituição Federal, legitimando a realização do seqüestro solicitado pelos exequentes prejudicados. Ausência de afronta à autoridade da decisão proferida na ADI 1662-SP.

Reclamação improcedente."

(Rcl 1.981/RN, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno - grifei)



Rcl 2.143-AgR / SP

A razão de ser desse entendimento jurisprudencial, notadamente no que se refere à **quebra da cronologia** de pagamentos, **motivada** por acordo celebrado com credor **mais recente**, **impõe**, ainda que sumariamente, um exame em torno da **significação constitucional da necessidade** de expedição dos precatórios judiciais em nosso sistema jurídico.

Como se sabe, o regime constitucional de execução por quantia certa contra o Poder Público, **qualquer** que seja a natureza do crédito exequendo (RTJ 150/337) - **ressalvadas** as obrigações definidas em lei como de pequeno valor -, **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 **conseqüente** 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 em decisão transitada em julgado (RTJ 108/463), (b) **impedir** favorecimentos

Rcl 2.143-AgR / SP

peçoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões destituídas de legitimidade jurídica.

Cabe insistir na asserção de que a Constituição da República não quer apenas que a entidade estatal pague os seus débitos judiciais. Mais do que isso, a Lei Fundamental exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado.

A preterição da ordem de precedência cronológica - considerada a extrema gravidade desse gesto de insubmissão estatal às prescrições da Constituição - configura comportamento institucional que produz, no que concerne aos Prefeitos Municipais, (a) conseqüências de caráter processual (seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito, ainda que esse ato extraordinário de constrição judicial incida sobre rendas públicas), (b) efeitos de natureza penal (crime de responsabilidade, punível com pena privativa de liberdade - DL 201/67, art. 1º, XII) e (c) reflexos de índole político-administrativa (possibilidade de intervenção do Estado-membro no Município, sempre que essa medida extraordinária revelar-se essencial à execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciário - CF, art. 35, IV, in fine).

Rcl 2.143-Agr / SP

Disso tudo resulta que 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, **de maneira objetiva e impessoal**, pela Carta Política, **em favor** de todos os credores do Estado.

O legislador constituinte, **ao editar** a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, **teve por objetivo evitar a escolha de credores** pelo Poder Público. **Eventual** vantagem concedida ao erário público, por credor **mais recente**, **não justifica**, para efeito de pagamento **antecipado** de seu crédito, a quebra da **ordem constitucional** de precedência cronológica.

O pagamento **antecipado** que daí resulte - **exatamente** por caracterizar **escolha ilegítima** de credor - **transgride** o postulado constitucional que **tutela** a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais, **autorizando**, em consequência - **sem prejuízo** de outros efeitos de natureza jurídica e de caráter político-administrativo -, a **efetivação** do ato excepcional de seqüestro, **tal como advertiu**, em **unânime** julgamento, este Colendo Supremo Tribunal Federal (RTJ 159/943-945, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, e considerando, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, nego provimento ao presente recurso de agravo, mantendo, por seus próprios fundamentos, a decisão ora impugnada.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long horizontal line that tapers to the right. Below this line, there is a second, shorter horizontal line that also tapers to the right, suggesting a second name or a flourish.

PLENÁRIO

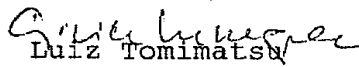
EXTRATO DE ATA

AG.REG.NA RECLAMAÇÃO 2.143-2
PROCED.: SÃO PAULO
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S): MUNICÍPIO DE SUMARÉ
ADVDS.: EDUARDO FOFFANO NETO E OUTROS
AGDO.(A/S): NÉLIA REGINA ARANHA GIORDANO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso. Presidiu o julgamento, sem voto, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 12.03.2003.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Celso de Mello, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
+1 Coordenador