

**TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.458 SÃO PAULO**

**RELATOR** : MIN. NUNES MARQUES  
**AUTOR(A/S)(ES)** : ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**RÉU(É)(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO:** O Estado de São Paulo ajuizou a presente ação cível originária em face da União, postulando, em sede de tutela cautelar de urgência, a concessão de medidas que garantam o seu equilíbrio orçamentário-financeiro e possibilitem a concretização do plano estadual de vacinação contra a Covid-19.

Em síntese, o Estado de São Paulo articula os seguintes fatos:

(i) A Emenda Constitucional n. 99/2017 alterou os artigos 101 a 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituindo novo regime de pagamento dos precatórios pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Nos termos do artigo 1º, *caput*, dessa Emenda, 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”;

(ii) A referida Emenda previu quatro fontes de receitas para que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal realizassem a quitação dos débitos de precatórios: 1) repasse mensal de recursos próprios; 2) proveitos econômicos de instrumentos de amortizações excepcionais, tais como acordos de deságio e compensações; 3) utilização de recursos oriundos de depósitos judiciais; e 4) financiamento, por meio de linha de crédito a ser disponibilizada pela União.

(iii) O Estado de São Paulo já se utiliza dos três primeiros mecanismos de receita para quitação do passivo judicial. No entanto, até o momento, a União, seja diretamente, seja por intermédio das instituições financeiras oficiais de seu controle, não disponibilizou aos demais entes federativos a linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento, conforme determinado pelo artigo 101, §4, ADCT;

(iv) A despeito das dificuldades dos entes federativos, o regime de

**ACO 3458 TP / SP**

pagamento de precatórios tem sido implementado por planos anuais, também disciplinados pela Resolução n. 303, de 18.12.2019, do Conselho Nacional de Justiça;

(v) Em março de 2020, considerando a excepcionalidade da pandemia do Covid-19, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo autorizou a suspensão, por 180 dias, da execução do plano de pagamentos de precatórios relativo ao exercício de 2020;

(vi) Ato contínuo, em setembro de 2020, o Estado de São Paulo apresentou ao Tribunal de Justiça revisão dos planos de pagamento de precatórios dos exercícios de 2020 a 2024, ajustando os seus termos à suspensão anteriormente deferida e às alterações da capacidade financeira do Estado decorrentes da pandemia. Adicionalmente, requereu-se ao Poder Judiciário prorrogação da suspensão da execução de plano de pagamento de precatórios de 2020 até o final do exercício respectivo, com a retomada de pagamentos a partir de 2021 (Documento n. 11);

(vii) No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo rejeitou parcialmente os pedidos apresentados pelo Poder Executivo. Para o **exercício de 2020**, **1)** negou o pedido de prorrogação da suspensão do plano de pagamentos; **2)** fixou percentual de 3,36% da receita corrente líquida mensal para execução do referido plano; e **3)** determinou a reposição, nos meses de setembro a dezembro de 2020, dos valores que não foram depositados nos períodos de suspensão. Por sua vez, para o **exercício de 2021**, fixou alíquota de 4,16% da receita corrente líquida estadual para pagamento dos débitos de precatórios, percentual acima dos 1,5% que até então vigoravam (Documento n. 14).

Em decorrência desses fatos, o Estado de São Paulo afirma, *verbis*, que *“ausente o reconhecimento do direito de o ESTADO DE SÃO PAULO valer-se da linha de crédito federal prevista no artigo 101, parágrafo 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e, via de consequência, imposto ao ente público o dispêndio, com recursos próprios, de percentuais que extrapolam completamente a sua capacidade de solvência, haverá solução de continuidade nos serviços públicos, em especial nos serviços voltados à saúde e ao*

**ACO 3458 TP / SP**

*enfrentamento da pandemia, seja pela falta de verbas para aquisição de insumos e para disponibilização de facilidades públicas, seja pela ausência de recursos para a aquisição e para a fabricação de vacinas pelo Instituto Butantan (órgão da Secretaria de Estado da Saúde)."*

Em face dessas circunstâncias, requer concessão de medida liminar, para que, *verbis*: **1)** *"seja declarado o direito do ESTADO DE SÃO PAULO em quitar o seu estoque de precatórios contando necessariamente com o auxílio federal previsto no artigo 101, parágrafo 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; 2)* seja reconhecida *"competência exclusiva do ente devedor para apresentar o seu plano de pagamento de precatórios à Corte de Justiça local, com base das diretrizes previstas no artigo 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, valendo-se percentualmente do mínimo constitucional em recursos próprios para quitação do estoque de precatórios – o que equivale a 1,5% no caso do Estado de São Paulo"; e 3)* *"seja reconhecida a higidez da suspensão dos plano de pagamentos de precatórios apresentado pelo ESTADO DE SÃO PAULO em 2020, vedando-se a devolução de valores correspondentes a este período de suspensão"*

É o relatório. Decido.

Nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil, *"a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo"*.

No presente caso, ao menos parcialmente e em juízo perfunctório, percebo presentes os elementos autorizadores da tutela provisória, a legitimar a atuação excepcional da Presidência deste Tribunal Federal durante o recesso judiciário (Artigo 13, inciso VII, RISTF).

A documentação apresentada pelo Estado de São Paulo comprova situação delicada do ponto de vista fiscal, corroborando as informações de notório conhecimento público acerca das escolhas trágicas que os entes federativos brasileiros, quaisquer que sejam eles, têm sido obrigados a empreender para enfrentar a pandemia da Covid-19.

Com efeito, no presente caso, a retomada da execução do plano de pagamento de precatórios do exercício de 2020, no percentual de 3,36%

**ACO 3458 TP / SP**

da receita corrente líquida mensal, obrigaria a Fazenda Pública a repassar R\$ 2,2 bilhões ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda no presente exercício, com vistas a completar o montante total de R\$ 5,6 bilhões alegadamente devidos no ano corrente.

Não se desconhece a importância e o dever do adimplemento dos precatórios judiciais, conforme preconizado pela Constituição. No entanto, no ponto, merece relevância o argumento do Estado de São Paulo, no sentido de que a imposição de pagamento de mais R\$ 2,2 bilhões, com recursos próprios e às vésperas do fechamento do ano orçamentário, prejudicaria o cumprimento do dever constitucional do ente estadual de proteger a vida e a saúde da população nesse contexto excepcional. Adicionalmente, a iminência da implementação do plano estadual de imunização, com previsão de início em 25.01.2020 e execução de gastos na ordem de R\$ 4,07 bilhões, reforça a necessidade de concentração de esforços fiscais para o enfrentamento da pandemia.

A Constituição da República confere ao Supremo Tribunal Federal a posição de Tribunal da Federação (Artigo 102, inciso I, alínea f), atribuindo a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias que culminam por abalar o equilíbrio político-institucional das unidades federativas (ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 13.05.2015).

Em uma análise prefacial, a reflexão que o presente caso impõe tangencia a definição do papel institucional desta Corte, como Tribunal da Federação, diante da possibilidade de colapso fiscal de um ente federativo. Não pode o Supremo Tribunal Federal se eximir de adotar intervenções que garantam, à luz dos princípios constitucionais, a continuidade da atuação estatal em favor dos direitos fundamentais mais básicos do ser humano, como a vida e a saúde, quanto mais em um contexto pandêmico.

Ressalto, ainda, que a jurisdição constitucional é contextual. Quando a legalidade estrita esbarra na primazia da realidade, o argumento consequencialista assume relevância para a cognição judicial. Por isso mesmo, conforme enuncia o professor Richard Fallon, da Universidade

**ACO 3458 TP / SP**

de Harvard, intervenções judiciais adquirem legitimidade quando os seus benefícios (morais, econômicos, políticos, sociais etc) superam os custos da abstenção judicial (Richard Fallon, *The Core Of an Uneasy Case for Judicial Review*, 121 HARV. L. REV., 2008, p. 1693). No presente caso, indubitavelmente, a abstenção judicial prejudicaria sobremaneira as finanças do Estado de São Paulo em momento excepcional de reunião de esforços federativos para o enfrentamento da pandemia. Essa consequência indesejada pode ser evitada nesta ação judicial.

Por outro lado, a necessidade da intervenção judicial não enseja, **por ora**, a concessão integral da tutela provisória requerida. O presente caso traz à discussão controvérsia complexa, atinente ao alegado direito dos Estados de se valerem de linha de crédito disponibilizada pela União para quitação dos débitos judiciais, nos termos do artigo 101, ADCT. É fato notório que, decorridos mais de três anos da promulgação da Emenda Constitucional que instituiu o regime diferenciado de pagamento de precatórios, a União não cumpriu a determinação constitucional. No entanto, o direito alegado pela parte autora ainda pende de apreciação pelo colegiado, especialmente nesta e em outras ações em trâmite neste Supremo Tribunal Federal, como a ADO 58, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, e a ADI 6556, de relatoria da Ministra Rosa Weber. Nesse ponto, ressalto, ainda, que a ADO 58 encontra-se em tratativas para potencial desfecho conciliatório.

Assim, sem ainda avançar na análise da tese do dever da União de disponibilizar linha de crédito para os Estados financiarem o pagamento de seus precatórios – o que será realizado com mais profundidade no momento processual adequado –, **mas firme no argumento de que cabe ao STF velar pelo equilíbrio fiscal dos entes federativos**, verifico, por ora, a pertinência do terceiro pedido formulado pelo Estado de São Paulo. Nesse caso, deve o STF autorizar a suspensão do plano de pagamentos de precatórios do exercício de 2020, garantindo à Fazenda Pública estadual a higidez fiscal necessária para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, com foco no iminente projeto de imunização. Por sua vez, os demais pontos expostos na exordial, relativos ao financiamento previsto no artigo

**ACO 3458 TP / SP**

101, ADCT, e às competências estatais para elaboração dos planos anuais de quitação dos precatórios podem ser mais bem apreciados após o recesso forense pelo relator e, oportunamente, pelo colegiado.

Uma vez analisado o *fumus boni iuris*, também verifico a satisfação do requisito do *periculum in mora*.

Com efeito, vence **na data de hoje** o prazo para que o Estado de São Paulo repasse ao Tribunal de Justiça a complementação de valores relativos ao plano anual de pagamentos de precatórios de 2020. A finalização do exercício de 2020 é marco temporal adequado para se arguir o risco de perecimento de direito no presente caso. Afinal, uma vez efetuado o pagamento previsto, qualquer utilidade processual da medida de suspensão do plano de pagamento de precatórios perderia efeito prático, gerando-se, ainda, grave prejuízo ao equilíbrio fiscal da Fazenda Pública do Estado de São Paulo e à execução das políticas públicas de proteção da vida e da saúde.

Por fim, assim como determinado em casos congêneres de garantia da fiscalidade estatal no contexto de pandemia, deve ficar consignado que os valores por ventura não repassados ao Poder Judiciário devem ser obrigatória e comprovadamente utilizados para o custeio de ações de prevenção, de contenção e enfrentamento da pandemia da Covid-19.

*Ex positis*, **defiro parcialmente a tutela provisória de urgência**, para autorizar que o Estado de São Paulo suspenda a execução do plano de pagamentos de precatórios, **exclusivamente no que se refere às parcelas pendentes do exercício de 2020**, devendo, ainda, comprovar que os valores respectivos foram integralmente aplicados para o custeio das ações de prevenção, contenção e enfrentamento à pandemia da Covid-19.

Intimem-se.

Publique-se.

Brasília, 30 de dezembro de 2020.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

*Documento assinado digitalmente*