

17/10/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 275
PARAÍBA**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 2ª VARA DO TRABALHO
DE CAMPINA GRANDE
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª
REGIÃO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. CRÉDITOS TRABALHISTAS DEVIDOS POR ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PROCEDENTE.

1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF). Precedente firmado no julgamento da ADPF 387 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017).

2. Arguição conhecida e julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria, acordam em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental e em julgá-la procedente para

ADPF 275 / PB

afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes (que já havia proferido voto em assentada anterior) e Ricardo Lewandowski.

Brasília, 17 de outubro de 2018.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

17/10/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 275
PARAÍBA**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 2ª VARA DO TRABALHO
DE CAMPINA GRANDE
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª
REGIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de arguição proposta pelo Governador do Estado da Paraíba em que impugna decisão judicial proferida pela Justiça do Trabalho da 13ª Região, que determinou o bloqueio de valores disponíveis ao ente público, recebidos em razão de convênio firmado com a União, para a satisfação de crédito trabalhista em favor de empregado público vinculado a ente da Administração Indireta estadual.

Alega-se violação aos preceitos fundamentais contidos no art. 167, VI e X, da CF, que impedem a transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários de uma categoria orçamentária para outra, sem previsão legal, e no art. 2º da CF (princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República).

Prestadas informações pelas autoridades responsáveis pelo ato atacado (Juízo da 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB e o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região), foram apresentados detalhamentos a respeito do trâmite do processo de execução em que liquidado o crédito trabalhista, e determinado o bloqueio eletrônico, pelo sistema BACENJUD, de numerário em conta da empresa executada (Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais da Paraíba - CDRM). O eminente Min. TEORI ZAVASCKI, atuando como relator,

ADPF 275 / PB

deferiu a medida cautelar pleiteada, para determinar a suspensão das decisões da Justiça do Trabalho que implicassem bloqueio, penhora ou liberação de valores de titularidade do Estado da Paraíba. Eis o teor da decisão proferida por Sua Excelência:

6. Para os fins de exame de admissibilidade do cabimento da ADPF, em que pese a literalidade do § 1º, do art. 4º da Lei 9.882/1999 (Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade), o Supremo Tribunal Federal (STF) tem ajustado, caso a caso, a interpretação de tal dispositivo com o papel diferenciado que o instituto da ADPF desempenha como medida subsidiária de harmonização constitucional entre o sistema difuso e o concentrado no ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, a título meramente ilustrativo, é oportuna a remissão ao julgamento da ADPF-AgR 141/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (Pleno, maioria, julgado em 12/05/2010, DJe 18/06/2010), em que o Plenário do STF reafirmou a regra geral segundo a qual, em tese, deve haver o prévio exaurimento de outros meios processuais hábeis a impedir a lesividade ou a potencialidade de dano do ato questionado:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO.

I Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade lesiva dos atos questionados.

II A Lei 8.429/1992 e o Decreto-Lei 201/1967, dentre

ADPF 275 / PB

outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada.

III Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso.

IV Agravo improvido. (ADPF-AgR 141/RJ, Pleno, maioria, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 12/05/2010, DJe 18/06/2010).

De outra parte, em outras oportunidades, decisões registram que a mera existência de medida judicial típica não configura, por si só, óbice ao cabimento da ADPF (ADPF 76/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática de 13/02/2006, DJ 20/02/2006; ADPF 74/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática de 18/12/2006, DJ 01/02/2007; ADPF-MC 74/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática de 18/12/2006, DJ 01/02/2007; ADPF-MC 114/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática de 21/06/2007, DJ 27/06/2007; e ADPF 228/MT, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática de 08/08/2011, DJe 12/08/2011).

Em conjunto, tais marcos jurisprudenciais estão a indicar a pertinência de que a análise do cabimento da ADPF se submeta a um juízo de ponderação relacionado às singularidades processuais e às possibilidades de efetiva tutela judicial, em consonância com o caso concreto submetido ao STF. Essa premissa interpretativa serve de medida que permite, a um só tempo, evitar a banalização das hipóteses de ajuizamento da arguição de descumprimento fundamental, como também impedir o esvaziamento de seu peculiar perfil processual em no sistema constitucional brasileiro.

Consideradas essas específicas balizas, a partir das próprias informações prestadas pelos órgãos da Justiça do Trabalho, é possível depreender que, concretamente, a medida judicial adotada pelo Requerente interposição de embargos à execução (Autos 00115700-61.2013.5.13.0008) encontra-se com

ADPF 275 / PB

apreciação suspensa e condicionada ao julgamento da presente arguição por esta Suprema Corte.

Ao efetuar o mencionado juízo de ponderação no caso concreto, a ADPF é cabível, não somente por ser medida adequada, como também necessária e proporcional porque o desempenho da tutela judicial pleiteada perante a origem depende, especificamente, da interpretação que for conferida pelo STF quanto à configuração, ou não, de descumprimento aos preceitos fundamentais tidos por violados.

7. Para além do reconhecimento do cabimento da arguição, é necessário apreciar a relevância jurídica da pretensão cautelar (*fumus boni juris*), bem como a indispensabilidade da providência antecipada (*periculum in mora*).

8. São as seguintes as regras orçamentárias apontadas como preceitos constitucionais descumpridos:

Art. 167. São vedados:

VI a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

X a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (CFB/1988, art. 167, incisos VI e X, sendo, este último, na redação conferida pela Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998).

Na espécie, o bloqueio determinado pelo ato questionado se destina à execução de condenação da CDRM/PB nos autos de Reclamação Trabalhista, que fixou obrigação líquida e certa (Autos 0107800-66.2009.5.13.0008). Trata-se, portanto, de

ADPF 275 / PB

interferência judicial sobre transferência voluntária, sob a modalidade convênio e submetida ao modelo fiscalizatório de atribuição do Tribunal de Contas da União (TCU CRFB/1988, art. 71, VI), para o emprego de verbas públicas federais destinadas a finalidade específica (a saber: a aquisição de 03 conjuntos de perfuração rotopneumática de poços tubulares em meio cristalino, sendo um conjunto com capacidade para perfurar até 500 metros e os outros 02 com capacidade para perfurar até 250 metros para atender à grande demanda por poços, principalmente na região do semiárido paraibano). Ademais, a efetivação do bloqueio impugnado acaba, indiretamente, por subordinar a disponibilidade de recurso financeiro destinado ao combate à seca a fim diverso, correspondente ao cumprimento de obrigação trabalhista contraída, não pelos entes políticos convenientes (União e Estado-membro), mas por entidade que figura na condição de mera executora do objeto do Convênio.

Assim, o ato questionado acaba por comprometer a execução orçamentária de convênio, firmado entre o Governo federal e o estadual, cuja fonte de custeio está necessária e especificamente atrelada à prestação de políticas públicas pela Administração Pública estadual com o objetivo de promover medidas preventivas para mitigar os efeitos da seca mediante perfuração de poços principalmente na região do semiárido paraibano. Esclarecedora, nesse sentido, é a justificativa técnica de implementação do Plano de Trabalho cuja execução encontra-se, atualmente, prejudicada em razão do bloqueio determinado pelo ato questionado:

Definida como recurso natural essencial, seja como componente bioquímico dos seres vivos ou como meio de vida de espécies animais e vegetais e, até como fator de produção de bens de consumo, a água se apresenta na superfície da terra de forma irregular. Associado a este fato, é histórico o problema de acesso a este recurso por parte de pequenas comunidades, principalmente em

ADPF 275 / PB

regiões de clima semiárido, com baixas taxas de pluviosidade e cujo aproveitamento das águas superficiais de rios e reservatórios, se torna prejudicado principalmente em função da própria ausência de chuvas e dos elevados níveis de evaporação.

A partir destas considerações, a opção mais viável para a obtenção de água, é a exploração dos aquíferos subterrâneos através de perfuração de poços. Com aproximadamente 85% da área do Estado da Paraíba inserida na região do semiárido nordestino, a água é considerada como bem mineral estratégico e de fator vital para a sobrevivência e desenvolvimento das populações que vivem diretamente afetadas pelos fatores climáticos adversos. É muito comum no estado ocorrer a falta de recursos hídricos em comunidades rurais em virtude da água não se acumular suficientemente em pequenos açudes barreiros e cisternas devido aos índices pluviométricos registrados terem sido, nos últimos anos, abaixo das médias anuais.

Tendo em vista que a Região Nordeste, em especial, o estado da Paraíba, que passa por um longo período de estiagem a maior dos últimos 30 anos resultando em grande impacto sobre as populações carentes, acarretando, inclusive, grandes perdas na agricultura e nos rebanhos, provocando grande incremento na demanda por perfurações de poços. (Plano de Trabalho do Contrato/Convênio 01/2013).

Independentemente do enquadramento da sociedade de economia mista estadual mencionada como entidade integrante da administração pública indireta do Estado da Paraíba/PB, é patente, por conseguinte, que a determinação judicial de bloqueio afeta a disponibilidade e a própria destinação de dotações orçamentárias em prol de políticas intersetoriais e interfederativas de considerável relevância pública.

9 . Em segundo lugar, sem prejuízo de posterior e mais

ADPF 275 / PB

aprofundado juízo de mérito acerca da natureza jurídico-constitucional dos dispositivos transcritos como típicos preceitos fundamentais tuteláveis em sede de ADPF, aparentemente, o caso concreto remete à possibilidade de violação a outros princípios e garantias constitucionais.

Neste juízo de verossimilhança e considerado a causa de pedir aberta deste tipo de pedido, para além da relevância do também invocado preceito da separação funcional de poderes (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º, III), é de se registrar algumas das dimensões constitucionais também aparentemente envolvidas, dentre outras: (a) o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição); (b) o equilíbrio do modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas dos entes da Federação (Seção II, Capítulo II, do Título VI da Constituição); (c) o regime de prestação contínua dos serviços públicos (art. 175); e (d) a própria concretização das diversas garantias constitucionais relacionados ao adequado e sustentável uso de recursos hídricos em consonância com as políticas de saúde pública e de desenvolvimento econômico-social (aqui, incluídos, dentre outros aspectos os imperativos de preservação ambiental).

Considerados esses fundamentos, está presente o requisito da relevância jurídica da pretensão cautelar.

10. Quanto à indispensabilidade da providência antecipada (*periculum in mora*), os valores bloqueados (R\$ 806.796,43) correspondem a aproximadamente 7,7% (sete inteiros e sete décimos de por cento) do valor total do repasse federal inicialmente previsto (montante de R\$ 10.460,340,00 dez milhões, quatrocentos e sessenta mil e trezentos e quarenta reais), sendo que o bloqueio corresponde a mais de 7 (sete) vezes o valor total da contrapartida do Ente federado ora arguente (valor estimado de R\$ 105.660,00 cento e cinco mil e seiscentos e sessenta reais).

Por fim, em decisão monocrática proferida em situação de bloqueios de verbas de convênio determinados por decisões da justiça do trabalho situação similar a dos presentes autos o Min.

ADPF 275 / PB

Joaquim Barbosa acentuou o caráter de utilidade que a liminar em sede de ADPF desempenha para impedir a postergação da implementação das políticas públicas afetadas pela intervenção judicial questionada:

Nesse caso, as ordens de bloqueio, fundadas em direitos subjetivos individuais, significam o mero retardo, por via imprópria, da execução dessas políticas públicas. Essa consideração reforça, por outro lado, a utilidade da via da ADPF para examinar em controle objetivo a contraposição institucional entre direitos individualizados à atuação do poder público, especialmente no que tange à destinação de recursos públicos. (ADPF-MC 114/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática de 21/06/2007, DJ 27/06/2007).

11. Ante o exposto, configurada a relevância jurídica da pretensão cautelar (*fumus boni juris*), bem como a indispensabilidade da providência antecipada (*periculum in mora*), defiro o pedido de liminar, nos termos e na extensão em que formulado, a saber:

(1) determinar a suspensão dos efeitos da determinação judicial que implique em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de convênios que tenham finalidade específica, no âmbito da Justiça trabalhista do Estado da Paraíba;

(2) devolução à conta bancária da CDRM/PB em que estava depositado o valor oriundo de repasses de recursos federais para a execução de convênio com o Estado da Paraíba, bloqueado pela Justiça do Trabalho; - (Petição 25.704/2013, petição inicial).

Comunique-se, com urgência, ao TRT da 13ª Região, para que promova a ciência desta decisão às varas do trabalho sob sua jurisdição, e à 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB,

ADPF 275 / PB

solicitando-lhes informações, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 6º da Lei 9.882/1999.

Ademais, intimem-se a União Federal, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas DNOCS (autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional) e o Tribunal de Contas da União (TCU), para que, caso entendam oportuno, se manifestem acerca da matéria em discussão nesta ADPF, no mesmo prazo estipulado para a prestação das informações.

Após decorrido o prazo para as informações, considerando que se trata de arguição formulada por Governador de Estado, abra-se vista ao Ministério Público Federal, nos termos do parágrafo único do art. 7º da Lei 9.882/1999.

O Advogado-Geral da União apresentou manifestação em que opinou pela procedência da arguição, entendido que a penhora judicial de verbas públicas, na medida em que altera a sua destinação orçamentária, viola o art. 167, IV, da CF.

O Procurador-Geral da República, por sua vez, opinou pelo não conhecimento da ação, em vista da inadequação da ADPF como sucedâneo dos recursos cabíveis para impugnação de decisões judiciais que contemplam casos singulares. No mérito, entendeu procedente o pedido da arguição, ao fundamento de que a destinação de receitas públicas para finalidade diversa da prevista em lei violaria os preceitos fundamentais da independência e harmonia entre os Poderes, da legalidade orçamentária e do federalismo cooperativo.

É o relatório.

17/10/2018**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 275
PARAÍBA****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Inicialmente, verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e colhidas manifestações de todas as partes envolvidas, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da arguição pelo Tribunal Pleno, haja vista a existência de precedente sobre a matéria (ADPF 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, julgado em 23/3/2017), que demonstra a existência de entendimento já amadurecido da Corte sobre o tema.

Proponho, assim, a conversão do referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito.

Conforme alinhavado pelo eminente Min. TEORI ZAVASCKI, na decisão concessiva de medida cautelar proferida nestes autos, e como assentado pela Corte no recentemente julgamento da ADPF 387, já mencionado, não se admite a constrição indiscriminada de verbas públicas por meio de decisões judiciais, sob pena de afronta ao preceito contido no art. 167, VI, da CF, e ao modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas. Além disso, a decisão impugnada na presente arguição afronta o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175 da CF).

A possibilidade de constrição judicial de receita pública é absolutamente excepcional. O texto constitucional o permite apenas em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º, da CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento. Conforme apreciado pelo Supremo Tribunal

ADPF 275 / PB

Federal no julgamento da já mencionada ADI 1662 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/2003), é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de sequestro, tal como pretendido na hipótese.

É de frisar ainda a peculiaridade do caso sob exame, no qual a receita penhorada decorreu de convênio firmado entre a União e o Estado da Paraíba para o financiamento de política pública destinada a minorar os efeitos da seca no interior daquela unidade federativa. Não poderia o Juízo trabalhista, por mera comodidade da execução, determinar medida que acarreta gravame para as atividades administrativas e financeiras do Estado. Se nem ao próprio Poder Executivo é dado remanejar receitas públicas ao seu livre arbítrio, quanto mais se mostra temerário que o Poder Judiciário o faça, pois lhe falta capacidade institucional para avaliar os impactos desses bloqueios e sequestros de verbas sobre a atividade administrativa e a programação financeira do ente.

Nesse sentido, além do julgamento plenário da ADPF 387, citem-se as decisões monocráticas proferidas na ADPF 114 (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 21/6/2007) e na ADPF 437 (Rel. Min^a. ROSA WEBER, DJe de 23/3/2017). Desta última, cito o seguinte excerto:

Exemplo significativo é a ordem de arresto de valores totalizando R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), em conta titularizada pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, para satisfazer execuções de débitos trabalhistas da EMATERCE, no que se assemelha a uma assunção da competência para determinar as prioridades na alocação dos recursos públicos, à revelia das dotações orçamentárias, além de traduzir remanejamento de recursos entre diferentes categorias de programação.

A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo (exercer a direção da Administração) e ao Poder Legislativo (autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro), sugere configurada, na hipótese, provável lesão aos arts.

ADPF 275 / PB

2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política.

Nessa mesma linha, ressaltou o Procurador-Geral da República, no parecer, que “se não é permitido ao Executivo movimentar recursos de uma programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, tampouco é dado ao Judiciário fazê-lo, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade orçamentária – o que significa, em última análise, lesão às opções de gasto público realizadas pelo povo, por meio de seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo”.

Não se nega que passível de tutela jurisdicional a realização de políticas públicas, em especial para atender mandamentos constitucionais e assegurar direitos fundamentais. No entanto, a subtração das competências dos Poderes Executivo e Legislativo na execução das despesas sugere haver indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em conflito com o disposto nos arts. 2º e 84, II, da Carta Política, o que suscita preocupações também sob o prisma da harmonia entre os poderes.

Além de comprometer a autonomia administrativa do Estado, por retirar do Chefe do Poder executivo os meios essenciais à alocação de recursos financeiros, a proliferação de decisões judiciais determinando constrições imediatas, em descompasso com o cronograma de desembolso orçamentário, parece colocar alguns credores em situação mais vantajosa do que outros em igual situação fática e jurídica, quebrando a isonomia.

Assim sendo, conheço e julgo procedente a arguição, para afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público. É o voto.

17/10/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 275
PARAÍBA**

VOTO - VISTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. DIREITO ADMINISTRATIVO. INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO OBJETO DE CONTROLE. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. PARÂMETRO DE CONTROLE. NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO (ART. 167 DA CRFB). DENSIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CRFB). BLOQUEIO JUDICIAL DE VERBAS PÚBLICAS PARA QUITAR DÍVIDAS TRABALHISTAS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO EM CARÁTER NÃO CONCORRENCIAL. IMPENHORABILIDADE. SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS (ART. 100 DA CRFB). CONVERSÃO DO REFERENDO DA CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

1. A estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial está sujeita ao

ADPF 275 / PB

regime de precatórios, fazendo jus ao privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, mercê de o benefício constitucional não causar desequilíbrio no mercado, permitindo a continuidade do serviço prestado à coletividade. Precedentes: RE 220.906, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2000; RE 601392 – Repercussão Geral, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2013; RE 627242 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/05/2017; RE 852302 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15/12/2015.

2. A determinação judicial de bloqueio de verbas de estatal prestadora de serviço público para adimplemento de débitos trabalhistas viola o regime de precatórios (art. 100 da CRFB), o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CRFB) e a separação dos Poderes (art. 2º da CRFB), sendo certo que as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais para o regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas. Precedentes: ADPF 387/PI, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado

ADPF 275 / PB

em 23/03/2017; ADPF 405, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2017.

3. As ordens jurisdicionais que ordenam o desembolso monetário por parte da Administração Pública, à míngua de autorização constitucional em sentido contrário, não prescindem, para a sua execução, da inscrição em precatório para pagamento em ordem cronológica ou, se for o caso, da expedição de requisição de pequeno valor, consoante determina o art. 100 da Constituição.

4. A Justiça do Trabalho, ao determinar a quitação de verbas trabalhistas devidas a empregados públicos, deve observar a sistemática dos precatórios para a efetivação do direito do reclamante, na medida em que, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mesmo verbas alimentares estão sujeitas ao disposto no art. 100 da Carta Magna (SL 158 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2007).

5. *In casu*, a 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB determinou, para pagamento de verba trabalhista de empregado público de sociedade de economia mista estadual, o bloqueio de verbas geridas pela Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais do Estado da Paraíba (CDRM/PB), destinadas à consecução de serviço público previsto em convênio firmado com o

ADPF 275 / PB

Ministério da Integração Nacional para enfrentamento da seca no âmbito do PAC-equipamentos.

6. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para evitar ou reparar lesão a normas nucleares da Carta Magna causada por interpretação judicial. Precedentes do Plenário desta Corte: ADPF 187, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011; ADPF 54, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2012; ADPF 144, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2008; ADPF 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005.

7. O requisito de subsidiariedade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é atendido quando inexistir outro meio processual para afastar a lesão ou ameaça à norma constitucional de forma imediata e abrangente, de modo que o cabimento da referida ação de fiscalização abstrata de constitucionalidade não é obstado pela possibilidade de ajuizamento de demandas em caráter individual e concreto. Precedentes: ADPF 237 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014; ADPF 190, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016; ADPF 33, Relator(a): Min.

ADPF 275 / PB

GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005.

8. São parâmetros válidos de controle em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental as normas constitucionais que regem a elaboração, aprovação e execução do orçamento, porquanto conferem densidade à cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 2º e art. 60, § 4º, III, da CRFB), sendo certo que a lesão a preceito fundamental também se configura com a ofensa a seus consectários normativos. Precedentes: ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016; ADPF 187, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011; ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009.

9. Conversão do referendo da cautelar em apreciação de mérito, julgando-se procedente a ADPF para: (i) reformar a decisão da 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB que determinou a constrição de valores sob a guarda da Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais do Estado da Paraíba (CDRM/PB), nos autos da Reclamação Trabalhista nº 0107800-66.2009.5.13.0008, determinando a restituição da quantia bloqueada; e (ii) declarar a inconstitucionalidade da interpretação judicial que admite a decretação de atos constrictivos, sem a

ADPF 275 / PB

observância do regime de precatórios, sobre bens de sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial, para fins de pagamento de verbas trabalhistas.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhora Presidente, Senhores Ministros, Ilustre membro do Ministério Público, Senhores advogados presentes.

Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo governador do Estado da Paraíba em face de ato judicial da 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB que determinou, para pagamento de verba trabalhista de empregado público de sociedade de economia mista estadual, o bloqueio de valores transferidos ao Estado da Paraíba em razão de convênio firmado com a União, em especial o Ministério da Integração Nacional, para aquisição de equipamentos para enfrentamento da seca no âmbito do PAC-equipamentos. A constrição afetou a quantia de R\$ 806.796,43 (oitocentos e seis mil, setecentos e noventa e seis reais e quarenta e três centavos).

A inicial narra que a interveniente executora do convênio é uma sociedade de economia mista estadual (Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais do Estado da Paraíba – CDRM/PB), precisamente a que figurou como Reclamada nos autos do processo trabalhista em que ocorreu o bloqueio das verbas (Reclamação Trabalhista nº 0107800-66.2009.5.13.0008). Alega o Requerente que a decisão atacada viola os preceitos fundamentais contidos nos artigos 1º, 18 e 167, VI e X, da Constituição. Aduz-se que a decisão judicial funcionou como autorização para que o conveniente utilizasse o recurso para pagamento de pessoal, finalidade diversa da prevista no convênio.

Requer-se a concessão de cautelar para suspender os efeitos de

ADPF 275 / PB

determinações judiciais que impliquem em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de convênios que tenham finalidade específica, no âmbito da Justiça trabalhista no Estado da Paraíba, bem como a devolução à conta bancária da CDRM/PB dos valores bloqueados no caso concreto apontado na inicial. Ao final, pede-se seja declarada a impossibilidade de utilização de valores oriundos de convênio firmado pelo Estado da Paraíba com a União ou suas autarquias para bloqueio ou penhora em processos trabalhistas.

O Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região informou que houve a suspensão do feito no qual o numerário foi bloqueado, enquanto pendente o julgamento da presente ADPF.

O Min. Teori Zavascki, então Relator, concedeu a liminar monocraticamente, acolhendo o requerimento cautelar tal como formulado.

O Tribunal de Contas da União informou que, em caso análogo, aquela Corte determinou ao órgão concedente a adoção de providências para o ressarcimento aos cofres federais do montante repassado ao Município e destinado, por decisão da justiça trabalhista, ao pagamento de precatório.

A 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB informou que a ordem de bloqueios via Bacenjud atinge indiscriminadamente as contas dos executados, não sendo possível, *a priori*, conhecer da origem dos valores encontrados nas contas destes.

A manifestação da Advocacia-Geral da União foi sintetizada na seguinte ementa:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em face de decisão judicial que determinou a penhora de valores vinculados a convênio administrativo. para satisfação de créditos

ADPF 275 / PB

reclamados perante a Justiça do Trabalho. Presença dos pressupostos de cabimento da arguição. Os recursos penhorados têm natureza de verba pública, em razão das peculiaridades dos convênios administrativos. Penhora judicial que altera a destinação orçamentária desses valores, sem observância do princípio da legalidade orçamentária. Violação ao artigo 67, inciso VI, da Carta da República, interferência do Poder Judiciário no processo de eleição das despesas públicas. Ofensa ao preceito fundamental da separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal). Manifestação pelo conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela procedência do pedido nela veiculado.”

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer assim ementado:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. I. Inadequação da ADPF para impugnar decisão judicial com fim de solucionar lide instaurada em caso concreto. Impossibilidade de utilização da arguição como substituto processual de recursos próprios e para proteção de situações singulares. II. Transferências voluntárias. Repasse de recursos federais para Estados e Municípios. Convênio. Alteração da destinação de recursos vinculados a objeto de convênio por decisão judicial. Descumprimento dos preceitos fundamentais da independência e harmonia dos poderes, da reserva legal em matéria orçamentária e do federalismo cooperativo. Parecer pelo não conhecimento da ADPF; no mérito, caso conhecida, pela procedência do pedido.”

Em 30 de junho de 2017, o Plenário desta Corte iniciou o julgamento sobre o referendo da cautelar proferida pelo Relator, com os votos favoráveis dos Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Rosa Weber, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Votou contrariamente ao referendo o Min. Marco Aurélio. Os autos foram remetidos ao meu gabinete em razão de pedido de vista.

Feito este relatório, passo à apreciação do caso.

ADPF 275 / PB

Preliminarmente, reconheço o cabimento da presente Arguição. A jurisprudência desta Corte reconhece o cabimento de ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de ato judicial, consoante se colhe dos seguintes arestos:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADMISSIBILIDADE - OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º) - JURISPRUDÊNCIA - POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DA ADPF QUANDO CONFIGURADA LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL PROVOCADA POR INTERPRETAÇÃO JUDICIAL (ADPF 33/PA e ADPF 144/DF, v.g.)”

(ADPF 187, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011)

*“Mostra-se **inconstitucional interpretação** de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.”*

(ADPF 54, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2012)

“ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL - EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGÜIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE CARÁTER INCIDENTAL - OBSERVÂNCIA, AINDA, NO CASO, DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE”

(ADPF 144, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2008)

“Cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental (sob o prisma do art. 3º, V, da Lei nº 9.882/99) em

ADPF 275 / PB

virtude da existência de inúmeras decisões do Tribunal de Justiça do Pará em sentido manifestamente oposto à jurisprudência pacificada desta Corte quanto à vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo.”

(ADPF 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005)

Com efeito, cuida-se de via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. A esse respeito, colaciono os seguintes precedentes:

“A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse “writ” constitucional.”

(ADPF 237 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014)

“O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão. (...) A ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local. Precedentes.”

(ADPF 190, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016)

“Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à

ADPF 275 / PB

Constituição (norma pré-constitucional). (...) Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. (...) A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.”

(ADPF 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005)

Ademais, o parâmetro de controle invocado na exordial é válido, porquanto as normas constitucionais que regem a elaboração, aprovação e execução do orçamento conferem densidade à cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 2º e art. 60, § 4º, III, da CRFB). O Requerente aponta, ainda, violação ao pacto federativo (artigos 1º e 18 da CRFB), cuja qualidade de preceito fundamental é inequívoca. Sobre a temática, invoco o seguinte precedente deste Plenário, *in verbis*:

“ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios.”

(ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016)

Em semelhante prisma: ADPF 187, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011; ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009.

Relativamente ao mérito, conforme já aduzido, a causa aborda a

ADPF 275 / PB

constitucionalidade da decretação judicial de atos constritivos sobre verbas públicas para pagamento de débitos com pessoal, quando os valores objeto da constrição possuíam destinação distinta por mandamento legal.

Sobre essa temática, é imperioso ressaltar que a Constituição, como regra, estabeleceu um mecanismo específico para o cumprimento de obrigações de pagar quantia determinadas em sentença judicial: a sistemática de precatórios (art. 100 da CRFB), com a salvaguarda das requisições de pequeno valor (art. 100, § 3^a, da CRFB). Por essa razão, à míngua de autorização constitucional em sentido contrário, provimentos jurisdicionais ordenando o desembolso monetário por parte da Administração Pública não prescindem, para a sua execução, da inscrição em precatório para pagamento em ordem cronológica ou, se for o caso, da expedição de requisição de pequeno valor.

A esse regime constitucional, portanto, submetem-se as ordens judiciais para a quitação de estipêndios de empregados públicos cuja inadimplência foi reconhecida pela Justiça do Trabalho. Não se ignora a natureza alimentar e essencial dessas verbas para o trabalhador. Todavia, esta Egrégia Corte já decidiu que mesmo verbas alimentares devem se submeter à sistemática do art. 100 da Constituição quando reconhecidas em decisão judicial, sendo necessária a inscrição em precatórios, salvante os casos de requisição de pequeno valor. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado deste Plenário:

*“3. O seqüestro de recursos municipais, para prover à satisfação de futura e determinada cobrança, reveste-se de conseqüências extremamente prejudiciais à regular execução dos serviços básicos locais. 4. 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***

ADPF 275 / PB

duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Precedentes.” (SL 158 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2007)

No caso em apreço, o bloqueio judicial incidiu sobre verbas geridas por sociedade de economia mista estadual (Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais do Estado da Paraíba – CDRM/PB) para a consecução de serviço público assim descrito em convênio firmado com o Ministério da Integração Nacional: *“aquisição de 03 conjuntos de perfuração rotopneumática de poços tubulares em meio cristalino, sendo um conjunto com capacidade para perfurar até 500 metros e os outros 02 com capacidade para perfurar até 250 metros para atender à grande demanda por poços, principalmente na região do semiárido paraibano”*.

Este Supremo Tribunal Federal possui, desde o julgamento do Recurso Extraordinário nº 220.906 (Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2000), orientação consolidada no sentido de que a estatal prestadora de serviço público está sujeita ao regime de precatórios, fazendo jus ao privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Em inúmeros julgados posteriores, esta Corte salientou que o ente da Administração Indireta que presta serviço público em regime de exclusividade não atua em regime concorrencial, motivo pelo qual o benefício do pagamento de obrigações reconhecidas por decisões judiciais sob a sistemática de precatórios não gera desequilíbrio no mercado, senão que protege a continuidade do serviço prestado à coletividade. Assim, *v. g.*, colaciono os seguintes julgados:

“Recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Imunidade recíproca. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. 3. Distinção, para fins de tratamento normativo, entre empresas públicas prestadoras de serviço público e empresas públicas exploradoras de atividade. Precedentes. 4. Exercício simultâneo de atividades em

ADPF 275 / PB

regime de exclusividade e em concorrência com a iniciativa privada. Irrelevância. Existência de peculiaridades no serviço postal. Incidência da imunidade prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 601392 – Repercussão Geral, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2013)

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPANHIA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. EXECUÇÃO PELO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. Embora, em regra, as empresas estatais estejam submetidas ao regime das pessoas jurídicas de direito privado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que “entidade que presta serviços públicos essenciais de saneamento básico, sem que tenha ficado demonstrado nos autos se tratar de sociedade de economia mista ou empresa pública que competiria com pessoas jurídicas privadas ou que teria por objetivo primordial acumular patrimônio e distribuir lucros. Nessa hipótese, aplica-se o regime de precatórios” (RE 592.004, Rel. Min. Joaquim Barbosa). 2. É aplicável às companhias estaduais de saneamento básico o regime de pagamento por precatório (art. 100 da Constituição), nas hipóteses em que o capital social seja majoritariamente público e o serviço seja prestado em regime de exclusividade e sem intuito de lucro. 3. Provimento do agravo regimental e do recurso extraordinário.” (RE 627242 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/05/2017)

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Sociedade de economia mista. Regime de precatório. Possibilidade. Prestação de serviço público próprio do Estado. Natureza não concorrencial. Precedentes. 1. A jurisprudência da Suprema Corte é no sentido da aplicabilidade do regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio

ADPF 275 / PB

do Estado e de natureza não concorrencial. 2. A CASAL, sociedade de economia mista prestadora de serviços de abastecimento de água e saneamento no Estado do Alagoas, presta serviço público primário e em regime de exclusividade, o qual corresponde à própria atuação do estado, haja vista não visar à obtenção de lucro e deter capital social majoritariamente estatal. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (RE 852302 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15/12/2015)

Na mesma linha, recente julgado deste Plenário julgou procedente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental reputando inconstitucionais decisões proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que bloquearam valores da conta única do Estado do Piauí para a satisfação de dívidas com pessoal de sociedade de economia mista daquela esfera federativa (ADPF 387/PI, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017). Considerou-se, naquela oportunidade, que a entidade da Administração Indireta não atuava em regime de concorrência, de modo que as ordens judiciais questionadas estavam em desacordo com o regime de precatórios (art. 100 da CRFB), além de violarem o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CRFB) e a separação dos Poderes (art. 2º da CRFB).

O mesmo entendimento deve ser aplicado ao presente caso, mormente porque incontroversa a incidência da constrição sobre valores voluntariamente transferidos pela União ao Estado da Paraíba para a execução de obrigações assumidas em convênio. Não se deve perder de vista que o art. 167, X, da Carta Magna veda a transferência voluntária de recursos “*para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”, de modo que a ordem judicial realiza ato de disposição de recursos em contrariedade a expressa proibição constitucional.

Acrescente-se, ainda, que as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais

ADPF 275 / PB

para o regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas. A destinação legislativa de parcela dos recursos públicos ao atendimento de determinada necessidade, conforme deliberado democraticamente, não pode ser ignorada pelos demais Poderes, sob pena de propiciar-se o surgimento de instâncias hegemônicas de poder. Por esse motivo, o art. 167, VI, da Constituição proíbe *“a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”*, mandamento esse que vincula também o Judiciário.

Na espécie, as verbas bloqueadas em Juízo possuíam destinação específica, assim descrita no plano de trabalho do convênio nº 1/2013, *verbis*:

“Definida como recurso natural essencial, seja como componente bioquímico dos seres vivos ou como meio de vida de espécies animais e vegetais e, até como fator de produção de bens de consumo, a água se apresenta na superfície da terra de forma irregular. Associado a este fato, é histórico o problema de acesso a este recurso por parte de pequenas comunidades, principalmente em regiões de clima semiárido, com baixas taxas de pluviosidade e cujo aproveitamento das águas superficiais de rios e reservatórios, se torna prejudicado principalmente em função da própria ausência de chuvas e dos elevados níveis de evaporação.

A partir destas considerações, a opção mais viável para a obtenção de água, é a exploração dos aquíferos subterrâneos através de perfuração de poços. Com aproximadamente 85% da área do Estado da Paraíba inserida na região do semiárido nordestino, a água é considerada como bem mineral estratégico e de fator vital para a sobrevivência e desenvolvimento das populações que vivem diretamente afetadas pelos fatores climáticos adversos. É muito comum no estado ocorrer a falta de recursos hídricos em comunidades rurais em virtude da água não se acumular suficientemente em pequenos açudes barreiros e cisternas devido aos índices pluviométricos registrados terem sido, nos últimos anos, abaixo das médias anuais.

ADPF 275 / PB

Tendo em vista que a Região Nordeste, em especial, o estado da Paraíba, que passa por um longo período de estiagem a maior dos últimos 30 anos resultando em grande impacto sobre as populações carentes, acarretando, inclusive, grandes perdas na agricultura e nos rebanhos, provocando grande incremento na demanda por perfurações de poços.”

Sendo assim, quanto ao pagamento de verbas trabalhistas devidas por empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos em regime não concorrencial, deverão os juízos competentes observar a sistemática prevista no art. 100 da Constituição, cabendo a constrição direta de verbas apenas nas hipóteses: (i) do parágrafo sexto do mesmo artigo e do art. 78, § 4º, do ADCT (preterimento do direito de precedência ou não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito); ou (ii) do não cumprimento de requisição de pequeno valor – consoante autoriza, por exemplo, o art. 17, § 2º, da Lei n.º 10.259/2001: *“Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão”*. Do contrário, ocorrerá indesejado comprometimento do equilíbrio e da harmonia entre os Poderes, além de prejuízo à continuidade dos serviços públicos, em ofensa aos preceitos fundamentais agasalhados nos artigos 2º e 175 da Carta Magna.

No julgamento da ADPF n.º 405 (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2017), assim como se propõe no presente caso, este Plenário suspendeu decisões judiciais que determinaram constrições em verbas públicas *“para atender a demandas relativas a pagamento de salários, a satisfação imediata de créditos dos prestadores de serviços, e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, exclusivamente nos casos em que estas determinações tenham recaído sobre recursos escriturados com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados a municípios”*. Nada obstante, naquela oportunidade consignei ressalvas que merecem breve

ADPF 275 / PB

menção na hipótese em apreço, como *obiter dicta*.

É que, em certas situações, o próprio texto constitucional tratou de vincular o orçamento público ao atendimento de determinadas atividades reputadas pelo constituinte como essenciais. Por essa razão, tratou-se de retirar essas matérias do debate público ordinário, impondo a Carta Magna a alocação dos recursos públicos arrecadados diretamente para as funções elencadas, independente das escolhas do administrador público e mesmo do legislador. Nesses casos, retirar do Poder Judiciário os meios para realizar a referida alocação em caso de omissão dos Poderes competentes significa retirar das regras em comento todo o seu conteúdo normativo, frustrando a vontade do constituinte e comprometendo as condições mínimas de funcionamento do Estado. Em outras palavras: quando o próprio documento reitor da ordem jurídica, e vinculante para todos os Poderes, determinou expressa e inequivocamente a aplicação ou o repasse de recursos, é vedado ao administrador, e mesmo ao Legislativo, tergiversar quanto à observância do mandamento constitucional sob o argumento de atendimento a outras prioridades.

É possível elencar, como regras constitucionais que excepcionam a sistemática de precatórios e as disposições do art. 167 da Carta Magna, as seguintes: (i) aplicação do mínimo constitucional de recursos em políticas públicas de saúde (art. 198, § 2º, CRFB) e educação (art. 212 CRFB); (ii) repasse, aos Estados e Municípios, das receitas tributárias que lhes competem constitucionalmente (art. 159 e art. 34, V, da CRFB); e (iii) repasse das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, em duodécimos (art. 168 da CRFB). Dada a magnitude constitucional das regras ora elencadas, bem assim a sua essencialidade para o funcionamento de instituições basilares da República e de serviços básicos, não faz sentido obstar a efetividade da sua imposição jurisdicional, seja exigindo o trânsito em julgado do processo que reconheça a mora do administrador, seja impedindo a execução por meio de constrição nos cofres do Executivo.

ADPF 275 / PB

O presente caso, todavia, não se insere em nenhuma dessas exceções, dado que a decisão judicial motivadora do ajuizamento da Arguição promoveu a expropriação de verbas públicas, sem observância da sistemática do artigo 100 da Constituição, para pagamento de verbas trabalhistas a empregado público. Patente, assim, a lesão aos preceitos fundamentais da separação dos Poderes (artigos 2º e 60, § 4º, III, da CRFB), do regime de impenhorabilidade dos bens afetados a serviços públicos (art. 100 da CRFB), da legalidade orçamentária e do equilíbrio fiscal (art. 167, VI e X, da CRFB).

Derradeiramente, proponho, por razões de economia processual, que esta Corte analise não apenas o referendo da medida cautelar proferida pelo Relator, mas também o próprio mérito da Arguição, conforme já procedeu em outras oportunidades (*v. g.*, na ADPF 387/PI, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017). Estando o processo aparelhado para julgamento, restando observado o contraditório em relação a todos os sujeitos processuais, é oportuna a conversão da apreciação do referendo da cautelar em julgamento de mérito, manifestando-se o colegiado sobre o próprio pedido da Arguição.

Ex positis, acompanho o Relator, julgando procedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para: (i) reformar a decisão da 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB que determinou a constrição de valores sob a guarda da Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais do Estado da Paraíba (CDRM/PB), nos autos da Reclamação Trabalhista nº 0107800-66.2009.5.13.0008, determinando a restituição da quantia bloqueada; e (ii) declarar a inconstitucionalidade da interpretação judicial que admite a decretação de atos constritivos, sem a observância do regime de precatórios, sobre bens de sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial, para fins de pagamento de verbas trabalhistas.

ADPF 275 / PB

É como voto.

17/10/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 275
PARAÍBA**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, superada a questão inicial do conhecimento, porque fico na esteira do que vinha decidindo o Supremo, acompanho o Relator.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 275

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 2ª VARA DO TRABALHO DE CAMPINA GRANDE

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª REGIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou-a procedente para afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes (que já havia proferido voto em assentada anterior) e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 17.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário