

## VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

***Ementa*** : Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal.

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Paraíba contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região que determinaram o bloqueio, penhora e liberação de valores da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP/PB para o pagamento de indenizações trabalhistas, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).

3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, *caput*, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel. Min. Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que

promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP-PB ao regime constitucional de precatórios.

## I. Questões preliminares. cabimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

1. Registro, inicialmente, que a presente ADPF está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin.

2. O cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos constitucionais fundamentais tem sido amplamente admitido pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo a orientação predominante desta Corte, a existência de ações, incidentes processuais ou recursos em instância ordinária ou extraordinária não exclui, por si só, a admissibilidade de ADPF. Desse modo, o requisito de subsidiariedade deve ser compreendido pela inexistência de meio processual apto a sanar a controvérsia de *forma geral e imediata*.

3. No caso concreto, o Governador do Estado da Paraíba aponta diversas execuções judiciais nas quais verbas orçamentárias da Companhia Estadual de Habitação Popular têm sido penhoradas para quitação de créditos trabalhistas. Não resta dúvida de que, individualmente, tais decisões podem ser objeto de recursos e incidentes processuais ordinários. Nada obstante, a pluralidade de decisões e a potencialidade lesiva a preceitos fundamentais abre a via do controle concentrado de constitucionalidade, na linha da ampliação que originou, inclusive, a criação da ADPF pelo legislador.

4. Além disso, dezenas ou centenas de recursos fatalmente seriam direcionados a esta Corte no futuro, sendo aconselhável dirimir a controvérsia com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*. No cenário atual de judicialização de massa e de comunhão de esforços pela diminuição do acervo do Supremo Tribunal Federal, a expansão do controle concentrado de constitucionalidade acarreta a redução do volume de recursos e incidentes processuais diariamente distribuídos ao STF, contribuindo para que a Corte possa minorar seu passivo judicial e prestigiar os princípios da efetividade e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988).

5. Por conseguinte, considerando a pulverização de execuções em 1ª e 2ª instâncias do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região e a necessidade de se conferir segurança jurídica e previsibilidade à execução orçamentária da CEHAP-PB, reputo cabível a presente ADPF.

II. mérito: violação ao regime constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988)

6. Passando ao mérito, o pedido deve ser julgado procedente. A questão que se coloca é se é possível o bloqueio judicial de verbas da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP-PB para quitação de dívidas trabalhistas.

7. Tem razão o requerente quanto à alegada violação ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988) e aos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF/1988).

8. A Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP-PB é estatal vinculada à Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente, responsável pela execução de políticas públicas de moradia popular no Estado da Paraíba. Seu capital social é composto por 99,98% de ações pertencentes ao Estado da Paraíba e outros 0,02% à Companhia de Desenvolvimento Econômico da Paraíba – CINEP, entidade da administração indireta estadual.

9. O Estatuto Social da CEHAP/PB elenca, em seu art. 3º, os principais objetivos da estatal, dentre os quais ressalto os seguintes: (i) o planejamento, a produção e comercialização de unidades habitacionais situadas em conjuntos habitacionais de interesse social (art. 3º, I); a aquisição e urbanização de terrenos a serem utilizados em programas habitacionais (art. 3º, II); urbanização de favelas e bairros pobres, inclusive com a construção de equipamentos comunitários (art. 3º, VI); e execução de programas de desenvolvimento rural integrado, com a construção de habitações, equipamentos comunitários e obras de infraestrutura (art. 3º, VII).

10. Vê-se, portanto, que a estatal presta serviço público essencial relacionado ao direito social à moradia (art. 6º, *caput*, CF/1988), em regime não concorrencial e sem finalidade lucrativa. Muito embora, de fato, o setor de habitação seja aberto à livre iniciativa (art. 170, *caput*, CF/1988), é inegável que a execução de políticas públicas de habitação popular busca assegurar - sem intuito lucrativo - o direito à moradia a quem não tenha condições de adquirir sua propriedade no mercado privado.

11. Nesses casos, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a inconstitucionalidade dos bloqueios e sequestros de verba pública de estatais por decisões judiciais, justamente por estender o regime constitucional de precatórios às estatais prestados de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário. Confirmam-se os seguintes julgados:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA, ARESTO E SEQUESTRO DE RECURSOS PÚBLICOS DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE.

1. Não autoriza análise de ato questionado por arguição de descumprimento de preceito fundamental quando se cuidar de ofensa reflexa a preceitos fundamentais. Precedentes.

2. A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público

em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). Precedentes.

3. Decisões judiciais de bloqueio, penhora, arresto e outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: ofensa à legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição), à separação funcional de poderes (art. 2º da Constituição) e à continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes.

4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e determinar a sujeição ao regime de precatórios à Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.” (ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS PELA JUSTIÇA DO TRABALHO. CABIMENTO DA ADPF PARA IMPUGNAR ATO JURISDICIONAL.

1. Arguição proposta pelo Governador do Amapá contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-8ª Região que determinaram o bloqueio, a penhora e/ou o sequestro de verbas estaduais, ao fundamento de que os valores em questão constituiriam créditos devidos pelo Estado a empresas que são rés em ações trabalhistas.

2. As decisões judiciais se enquadram na definição de “ato do poder público” de que trata o caput do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, o que as sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Precedentes.

3. Atos de constrição praticados pela Justiça do Trabalho sobre verbas públicas, sob alegação de que as empresas reclamadas deteriam créditos a receber da administração estadual. Violação do contraditório, da ampla defesa, do princípio do juiz natural, do sistema de precatórios e da segurança orçamentária. Precedentes.

4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido, com fixação da seguinte tese: “Verbas estaduais não podem ser objeto de bloqueio, penhora e/ou sequestro para pagamento de valores devidos em ações trabalhistas, ainda que as empresas reclamadas detenham créditos a receber da administração

pública estadual, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF, e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).” (ADPF 485, sob minha relatoria)

12. Ademais, assiste razão ao autor quanto à alegada violação ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF). A Constituição veda a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Trata-se, portanto, de balizas constitucionais para alocação e utilização de recursos públicos. Por isso, o uso de verbas já alocadas para a execução de finalidades diversas, como a solvência de dívidas trabalhistas, não observa as normas constitucionais concernentes à legalidade orçamentária.

13. Desse modo, salvo em situações excepcionais, não é possível que, por meio de decisões judiciais constritivas, seja modificada a destinação de recursos públicos previamente direcionados para a promoção de políticas públicas. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes: ADPF 620, sob minha relatoria, j. em 24.02.2021, ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 17.10.2018 e ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 14.02.2020.

14. É importante ressaltar, ainda, o estreito vínculo entre legalidade orçamentária e o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988). A exigência de lei para a modificação da destinação orçamentária de recursos públicos tem por finalidade resguardar o planejamento chancelado pelos Poderes Executivo e Legislativo no momento de aprovação da lei orçamentária anual. É nessa ocasião que se definem as prioridades de atuação da Administração, isto é, que se apontam as políticas e serviços públicos que deverão ser implementados ou aprimorados no exercício financeiro respectivo. A ordem constitucional rechaça a interferência do Judiciário na organização orçamentária dos projetos da administração pública, salvo, excepcionalmente, como fiscalizador. Cite-se precedente nesse sentido:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS JUDICIAIS. BLOQUEIO DE RECURSOS DE CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO PIAUÍ. PAGAMENTO DE DÉBITOS TRABALHISTAS. 1. Arguição proposta pelo Governador do Piauí contra decisões judiciais proferidas sob a

jurisdição do TRT-22ª Região que determinaram o bloqueio de recursos de convênios firmados entre o Estado e a União (e/ou autarquias federais) para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI. 2. (...) 3. Os recursos vinculados à execução do objeto de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal. Ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF/1988) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber. 4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido e fixar a seguinte tese: “Os recursos públicos vinculados a convênios não podem ser bloqueados ou penhorados por decisão judicial para pagamento de débitos trabalhistas de sociedade de economia mista, ainda que as verbas tenham sido repassadas à estatal, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF/1988 e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988)” (ADPF 114, sob minha relatoria, j. em 23.08.2019, grifou-se).

15. Por último, entende-se o princípio da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, CF) como igualmente relevante no contexto da presente ADPF. Os atos jurisdicionais impugnados, ao bloquearem verbas orçamentárias da CEHAP/PB para o pagamento de indenizações trabalhistas, atuaram como obstáculo ao exercício eficiente da gestão pública, subvertendo o planejamento e a ordem de prioridades na execução de projetos sociais do Poder Executivo paraibano.

### III. Conclusão

16. Diante do exposto, conheço da ação e julgo procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Companhia Estadual de Habitação Popular do Estado da Paraíba ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas.

17. Fica prejudicado o pedido de natureza cautelar e de tutela provisória formulado na petição nº 1263/2020.

18. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de verbas trabalhistas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da CF)” .

19. É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 16/04/2021-09:00