

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.200 RONDÔNIA

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): A controvérsia posta em debate cinge-se à conformidade com a Constituição de decisões judiciais que determinaram o bloqueio/sequestro ou penhora de valores oriundos de convênios firmados pelo Estado de Rondônia com a União - Ministério da Defesa e Ministério da Agricultura e Pecuária. Como parâmetro de controle, apontou-se a violação aos preceitos fundamentais concernentes ao princípio da separação de poderes e da legalidade orçamentária (CF, art. 167, VI e X).

I. PRELIMINARES:

Da existência de controvérsia judicial relevante e do atendimento ao requisito da subsidiariedade

Ab initio, verifica-se que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal reconhece o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de atos judiciais (ADPF 187, Plenário, rel. Min. Celso de Mello, DJe de 29/5/2014; ADPF 54, Plenário, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 30/4/2013; ADPF 144, Plenário, rel. Min. Celso de Mello, DJe de 26/2/2010; ADPF 33, Plenário, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 27/10/2006).

ADPF 1200 / RO

Ressalta-se, ademais, a arguição por descumprimento de preceito fundamental encontra previsão constitucional no artigo 102, § 1º, dispositivo que prevê que essa via processual será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. Coube à Lei federal 9.882/1999 regular especificamente o trâmite da ação que ora se analisa, dispondo, em seu artigo 4º, § 1º, que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Sobre o ponto, esta Corte firmou o entendimento de que o meio eficaz deve ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. Assim, a subsidiariedade da arguição é condicionada pelo 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”* (ADPF 33, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 27/10/2006).

No caso, discute-se a validade de decisões judiciais que determinaram a constrição de verbas oriundas de convênios firmados entre o ente estadual e a União e suas autarquias, em confronto com normas constitucionais, em especial o art. CF, art. 167, VI e X. Diante da relevância da questão debatida e dos potenciais efeitos nocivos causados pelas decisões impugnadas, resta atendido o requisito da subsidiariedade, uma vez que, ainda que em tese também fosse cabível a interposição de recursos adequados contra as decisões, inexiste outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato, ou com a mesma eficácia e celeridade. A esse respeito, colaciono os seguintes julgados:

“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

ADPF 1200 / RO

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, Plenário, rel. Min. Celso de Mello, DJe de 30/10/2014)

“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, Plenário, rel. Min. Edson Fachin, DJe de 27/4/2017)

Atendidos, assim, os seus pressupostos de admissibilidade, conheço da presente ADPF.

II. MÉRITO

Os autos encontram-se instruídos com os elementos de informação necessários à apreciação do litígio, motivo pelo qual entendo conveniente e oportuno o imediato julgamento do mérito, nos termos do artigo 12 da Lei 9.868/99.

A discussão travada na presente ação perpassa a análise da legalidade orçamentária e dos limites da separação de poderes. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 275, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, DJ de 26.6.2019, discutiu-se a validade de bloqueios judiciais de valores disponíveis ao Estado da Paraíba, recebidos em razão de convênio firmado com a União, para a satisfação de crédito trabalhista em favor de empregado público

ADPF 1200 / RO

vinculado a ente da Administração Indireta estadual. Na ocasião, entendeu-se pela impossibilidade de constrição judicial de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, por força de convênio e para finalidade específica legalmente definida. Confira-se, por oportuno, a ementa do julgado:

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.*

(ADPF 275, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, (a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-139 DIVULG 26-06-2019 PUBLIC 27-06-2019)

Dessarte, naquela oportunidade, ao julgar procedente a arguição, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal entendeu que o bloqueio judicial dessas verbas públicas de finalidade específica viola os princípios constitucionais da legalidade orçamentária, da separação funcional de poderes, da eficiência da Administração Pública e da continuidade dos serviços públicos.

ADPF 1200 / RO

É de se salientar que, naquela assentada, o Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADPF 275, externou em seu voto os riscos da aplicação de medidas constitutivas de receitas públicas, cite-se excerto:

(...) 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 seqüestros de verbas sobre a atividade administrativa e a programação financeira do ente.

In casu, o requerente se insurge contra um conjunto de decisões prolatadas pelo Tribunal de Justiça de Rondônia, Justiça Federal de Rondônia e Tribunal Regional Federal da 1^a Região, que determinaram a constrição de valores, provenientes de convênios celebrados entre o Estado e a União, em processos judiciais.

Sobre o ponto, importa salientar que o *princípio da legalidade orçamentária* pressupõe o devido trâmite processual tanto para a alocação, como para utilização dos recursos públicos. Rememora-se que a alocação e destinação de verbas provenientes da celebração e execução de convênios submete-se à primazia das *decisões de natureza política* – administrativas e legislativas. Deveras, impõe-se o respeito às balizas do processo orçamentário determinadas pelo constituinte, que deixam evidente impossibilidade de Poder Judiciário se imiscuir no aspecto organizacional da Administração Pública, razão pela qual não se mostra possível, em regra, a alteração da destinação de recursos públicos, por intermédio de decisões judiciais constitutivas, notadamente quando já direcionados para a implementação de outras finalidades.

ADPF 1200 / RO

Com efeito, nos termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos depende de *autorização legislativa*, como forma de resguardar o planejamento chancelado pelos Poderes Executivo e Legislativo, quando da aprovação da lei orçamentária anual. Neste cenário, o uso de verbas já alocadas para a execução de finalidades diversas não se revela possível, sob pena de interferência judicial na organização orçamentária dos projetos da administração pública, o que ofende o princípio da separação de poderes, tal como sustenta o requerente.

No mesmo sentido, cite-se precedentes desta Suprema Corte:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO E PENHORA DE VALORES EM CONTA DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SERGIPE – CODISE. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em face de conjunto de decisões judiciais oriundas do primeiro e segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região que determinaram bloqueio e penhora de valores oriundos de contas públicas da CODISE para a quitação de débitos trabalhistas por ela devidos, em inobservância do regime constitucional de precatórios (Constituição, art. 100). 2. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio de Estado de natureza não concorrencial. Precedentes. 3. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária

ADPF 1200 / RO

(art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF). 4. Conversão do referendo da medida cautelar em julgamento de mérito. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada procedente.

(ADPF 1082 MC-Ref, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 19.12.2023, DJe 24.1.2024)

“CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS VINCULADAS A CONTRATO DE GESTÃO PARA CONSECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STF.

1. *O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de vedar o bloqueio, penhora ou liberação, de receitas públicas, vinculadas a contratos de gestão firmados entre o poder público e entidades do terceiro setor para a prestação de serviços públicos de saúde.*

2. *Precedentes do STF nas ADPFs nº. 275, 620 e 664, dentre outras.*

3. *Em respeito aos princípios da separação de poderes, legalidade orçamentária, eficiência administrativa e continuidade dos serviços públicos, mostram-se inconstitucionais decisões judiciais que determinam a constrição de receitas que compõem o patrimônio público e estão afetas à execução de serviços de saúde, direcionando-as, indevidamente, para o pagamento de despesas estranhas ao objeto dos contratos de gestão.*

4. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que se julga procedente” (ADPF 1.012, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 19.12.2022).*

Direito constitucional e administrativo. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueios judiciais de valores vinculados a convênio celebrado entre Estado-Membro e a União. 1. Arguição proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Norte contra decisões judiciais que determinaram o bloqueio de verbas públicas

ADPF 1200 / RO

vinculadas à implementação de tecnologia de acesso à água e à construção de barragem, objeto do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012 e do Termo de Compromisso nº 001/2013, respectivamente, celebrados entre o Estado do Rio Grande do Norte e a União Federal. 2. 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 inexiste, 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. Verbas bloqueadas destinadas ao cumprimento de projetos sociais especificamente previstos em convênio, consistentes no aprimoramento e desenvolvimento de capacidades gerenciais na captação e uso de água, sobretudo para populações de baixa renda em contato com o semiárido. 4. Os recursos vinculados à execução de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas estranhas a seu objeto. Ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber. 5. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer atos judiciais que impliquem a constrição de valores oriundos de contas vinculadas ao Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012 e ao Termo de Compromisso nº 001/2013, ambos celebrados entre o Estado do Rio Grande do Norte e a União Federal, para a quitação de obrigações estranhas ao objeto desses pactos. 6. Fixação da seguinte tese: “Os recursos públicos vinculados a convênios não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de débitos do Estado estranhos ao objeto do convênio, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF, 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)”.

(ADPF 620, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal

ADPF 1200 / RO

Pleno, j. 24.2.2021, DJe 10.3.2021)

Nessa mesma linha, ressaltou o Procurador-Geral da República, em seu parecer, que (doc.24):

Diante do quadro, verifica-se o prejuízo para a execução dos Convênios n. 789.162/2017, 889.096/2020 e 903.364/2020, firmados entre o Estado de Rondônia e a União, em decorrência da constrição judicial de valores das respectivas contas para a quitação de débitos estranhos às suas finalidades, o que compromete a programação orçamentária e vulnera os princípios da legalidade orçamentária e da separação dos Poderes

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da arguição de descumprimento de preceito fundamental e **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado, para declarar a impossibilidade de constrição de valores oriundos de convênios firmados pelo Estado de Rondônia com a União e suas Autarquias; com devolução de todos os recursos eventualmente bloqueados, sequestrados, penhorados, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Justiça Federal de Rondônia e Tribunal Regional Federal da 1^a Região às contas bancárias dos convênios.

É como voto.