



ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 585/MA

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

INTERESSADO: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO

PARECER SFCONST/Nº 391917/2019

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ORDENS JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. DÍVIDAS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL. SUJEIÇÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS. MEDIDAS CONSTRITIVAS QUE ALTERAM PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEM APROVAÇÃO LEGISLATIVA. AFRONTA AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. O Supremo Tribunal Federal admite arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ordens judiciais de bloqueio, arresto, penhora e sequestro de recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, sob alegação de afronta aos preceitos fundamentais da divisão funcional de Poder, da legalidade orçamentária e do regime de precatórios (CF, arts. 2º, 100 e 167, VI). Precedentes.

2. Medidas judiciais constritivas sobre recursos públicos, para assegurar pagamento de débitos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não



sociedade de economia mista, integrante da administração indireta (Lei maranhense 11.000/2019), que tem como missão básica a administração dos financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro de Habitação – SFH para construção, ampliação e melhoria de unidades habitacionais de interesse social, sem viés lucrativo.

Argumenta a necessidade de aplicação do regime inerente às fazendas públicas, especialmente a possibilidade de utilização de precatórios, ante a impenhorabilidade dos valores depositados nas contas-correntes da entidade.

Nesse sentido, alega que as constringências judiciais das verbas, determinadas pela Justiça trabalhista, afrontam a isonomia (CF, art. 5º), a estrutura do Estado (CF, art. 2º), a continuidade do serviço público, o sistema de precatórios (CF, art. 100) e a impossibilidade de alteração do destino de recursos públicos sem prévia autorização legislativa (CF, art. 167, IV).

Assevera que as funções da [REDACTED], pautadas na promoção do desenvolvimento social e do crescimento econômico do Estado, ostentam finalidade pública e não concorrencial. Registra que o serviço é prestado de forma exclusiva e sem intuito lucrativo, dependentes de repasses do Tesouro Estadual para o pagamento de sua folha e das despesas de custeio.



Desse modo, cautelarmente, requer o desbloqueio de eventuais valores constritos; declaração de impossibilidade de constrições patrimoniais incompatíveis com a natureza da [REDACTED]; e a liberação dos montantes bloqueados.

No mérito busca o reconhecimento, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, de que as execuções em desfavor da [REDACTED] devem se submeter ao regime de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição.

O Relator, Ministro Marco Aurélio, negou seguimento ao pedido por entender inadequada a via eleita, por significar “*queima de etapas*” por haver processos em curso na justiça especializada; não observância do princípio da subsidiariedade, por necessidade de utilização do “*sistema de cautelas e contracautelas ínsito ao devido processo legal*”; e ilegitimidade do Governador do Estado do Maranhão, ao fundamento de que, “*não obstante o ente federado tenha participação relevante na composição do capital social da Companhia e parte das receitas seja oriunda de transferências operadas pelo Executivo, estas não compõem a totalidade do patrimônio corrente da empresa, cuja gestão não se confunde com a da Conta única do Tesouro estadual – circunstância a indicar o reconhecimento da ilegitimidade do Governador do Estado do Maranhão para formalizar esta arguição*” (peça 19).



Em agravo regimental, o Governador do Estado do Maranhão asseverou que o cerne da questão resume-se à forma de pagamento das condenações judiciais sofridas pela [REDACTED], pois a penhora *online* acarretará prejuízo à continuidade de relevante serviço público ante a imprevisibilidade de despesa e o indevido remanejamento de recursos sem alteração legislativa.

Asseverou que o trânsito em julgado das decisões questionadas não impede o controle concentrado, nos termos da jurisprudência consolidada do STF. Quanto ao preenchimento do requisito da subsidiariedade, sustentou a inexistência de outros meios processuais aptos a neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade.

Por fim, acerca da legitimidade ativa, argumentou que o Chefe do Poder Executivo maranhense é legitimado a promover a ADPF com fundamento no art. 2º, I, da Lei 9.882/2019 e no art. 103, V, da Constituição, sendo inequívoca a pertinência temática por se tratar a [REDACTED] de entidade integrante da administração pública indireta estadual cujas subvenções financeiras são oriundas do Estado do Maranhão (peça 21).

O Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, em resposta ao



agravo regimental, reconheceu ser a ADPF o meio adequado para impugnação da multiplicidade de decisões judiciais constritivas em face do Estado do Maranhão, nos termos da jurisprudência firmada no STF. Outrossim, registrou a natureza de empresa pública estadual prestadora de serviços públicos da [REDACTED], bem como a consonância dos pedidos formulados na ADPF em apreço com decisões recentes da Corte Suprema (peça 24).

Em decisão proferida em 6 de agosto de 2019, o Ministro Relator determinou o aparelhamento do feito mediante a apresentação de informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República, sem prejuízo da apreciação das razões do recurso (peça 26).

O Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região ratificou as razões apresentadas em resposta ao agravo regimental e reiterou que os pedidos formulados na inicial encontram respaldo na jurisprudência do STF (peça 28).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido (peça 29).

Eis, em síntese, o relatório.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF



proporcionou significativa mudança no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade.

Com efeito, além de desempenhar a função de garantia da supremacia constitucional, é mecanismo de controle de qualquer ato ou omissão do poder público; normativo ou não normativo; abstrato ou concreto; anterior ou posterior à CF; federal, estadual ou municipal; de qualquer órgão ou entidade; dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário em razão da amplitude redacional do art. 1º da Lei 9.882/1999¹.

Sem precedentes no direito brasileiro, a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de atos com conteúdo jurisdicional, inclusive de súmulas de Tribunais, é uma das maiores novidades trazidas pela ADPF.

Isso porque, historicamente, o STF rechaçava a ideia de fiscalização abstrata de decisões judiciais e de enunciados sumulares por consubstanciarem situações individuais (ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJ* de 27 out. 2006; e AgRg na ADI 779/DF, Relator Ministro Celso de Mello, *DJ* de 11 mar. 1994).

Antes do advento e da consolidação da ADPF como meio apto a

¹ CUNHA JR., Dirley. *Curso de direito constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 403-406.



controlar a constitucionalidade de “atos do poder público”, anota [REDACTED] [REDACTED] que nem mesmo sentenças normativas, proferidas pela Justiça do Trabalho com fundamento no art. 114, § 2º, da CF, eram objeto de controle concentrado, pois o STF entendia que as decisões judiciais eram sujeitas ao regime jurídico de atos jurisdicionais impugnáveis por recursos próprios e inerentes ao devido processo legal².

Atento à necessidade de atender ao princípio da subsidiariedade³, sem perder de vista a feição marcadamente objetiva do controle abstrato, o STF passou a admitir a ADPF para casos que envolvessem a aplicação direta da CF; alegação de afronta ao texto constitucional decorrente de decisão judicial; e/ou discussão sobre exegese judicial que extrapolasse a simples aplicação de lei ou ato normativo infraconstitucional⁴⁵.

Nessa toada, entendeu-se que a multiplicação de processos e de

² CLÈVE, Clèmerson Melin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 216.

³ Segundo o art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999, admite-se ADPF apenas se não houver outro meio eficaz a sanar a lesividade apontada.

⁴ Nesse sentido, os *leading cases*: ADPF 101, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 5.6.2009 (em face de decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados); ADPF 144, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 6.8.2008 (contra atos jurisdicionais relacionados com a inelegibilidade de pessoas condenadas em primeiro grau).



decisões sobre um dado tema constitucional reclama a utilização de instrumento de feição concentrada para permitir a solução definitiva e abrangente de controvérsia jurídica.⁶

Desse modo, não obstante as razões suscitadas pelo Ministro Relator a fim de negar seguimento à ADPF em apreço, o Supremo Tribunal Federal admite arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais que ordenam o bloqueio, o arresto, a penhora e o sequestro de recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, sob a alegação de afronta aos preceitos fundamentais da divisão funcional de Poder, da legalidade orçamentária e do regime de precatórios (CF, arts. 2º, 100 e 167,VI).

Cite-se, a propósito, o decidido nas ADPFs 114/PI, Relator Ministro Joaquim Barbosa, *DJ* de 27 jun. 2007; 275-MC/PB, Relator Ministro Teori Zavascki, *DJe* de 10 set. 2013; ADPF 387/PI, Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 26 out. 2017; 549/PB, Relator Ministro Celso de Mello, *DJe* de 10 dez. 2018, entre outros julgados.

⁶ Nesse sentido: *Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da*



Portanto, a ADPF em apreço reúne os pressupostos necessários ao julgamento de mérito, cujo teor se passa a analisar.

Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (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). 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. (ADPF 387, Relator Ministro Gilmar, Tribunal Pleno, julgado em 23.3.2017, DJe de 25 out. 2017.) [Grifo nosso.]

O art. 167, VI, da Constituição Federal estabeleceu a exigência de prévia autorização do Poder Legislativo para se alterar destinação de recursos públicos prevista na lei orçamentária anual:

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; [...].

A norma constitucional insere-se no contexto do regime principiológico orientador do orçamento público, vinculado principalmente à concepção de segurança orçamentária.

O art. 167, VI, da CF representa uma das faces do princípio da especialidade em matéria orçamentária, conforme explica Ricardo Lobo Torres:



Os orçamentos devem discriminar e especificar os créditos, por órgãos a que tocam e o tempo em que se deve realizar a despesa. Esse é o princípio da especialidade, que pode ser: a) quantitativa – determina a fixação dos montantes dos gastos, proibidas a concessão ou utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII) e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, II); b) qualitativa – recomenda a vinculação dos créditos aos órgãos públicos, proibindo 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 (art. 167, VI); c) temporal – limita a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (art. 167, §2º).⁷

Salvo em situações excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa, determinar a retirada de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade orçamentária.

A atuação do Judiciário nesse âmbito resulta em alteração das

⁷ TORRES, Ricardo Lobo. Comentário ao art. 167. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1775.



opções de gasto público definidas democraticamente pelo Executivo e pelo Legislativo, além de afrontar os princípios da segurança e da especialidade orçamentárias, que determinam a discriminação específica dos créditos, com informações sobre o órgão destinatário e o tempo da realização da despesa.

Por isso, a alteração, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, da destinação dos recursos orçamentários para pagamento de verbas decorrentes de obrigações devidas por sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos essenciais implica violação do preceito fundamental consubstanciado na independência e na harmonia dos poderes.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é uníssona no sentido de haver afronta aos preceitos fundamentais da divisão funcional de Poder, da legalidade orçamentária e do regime de precatórios (CF, arts. 2º, 100 e 167,VI).

Vejam-se, a propósito, as ementas dos seguintes precedentes:

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 627.242-AgR/AL, 1ª Turma, Redator p/ acórdão Ministro Roberto Barroso, DJe de 25 maio 2017.) [Grifo nosso.]

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 prestadora de serviço público próprio 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 de 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 852.302-AgR/AL, 2ª Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 29 fev. 2016 – destaques do original).



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/PB, Relator Ministro Alexandre de Mores, julgado em 17.10.2018.)

A Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios é sociedade de economia mista, de capital eminentemente público, que tem por missão básica “[...] administrar os financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro de Habitação –SFH para construção, ampliação e melhoria de unidades habitacionais de interesse social, em articulação com órgãos federais e estaduais [...]” (Decreto maranhense 7.356/1998).

Entidade integrante da administração indireta estadual, a [REDACTED] presta serviço público próprio do Estado (políticas públicas habitacionais), de



forma exclusiva, sem intuito de lucro e mediante subvenções governamentais.

As ordens de arresto, sequestro, penhora ou bloqueio de verbas públicas de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadoras de serviço público essencial e regime não concorrencial, por mais relevante que seja a finalidade da constrição, comprometem a execução orçamentária e afrontam preceitos fundamentais relacionados à segurança jurídica do orçamento público⁸ e à independência e harmonia dos Poderes (CF, arts. 2º e 167, VI), além de contrariar o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100).

Desse modo, verificada a aplicabilidade do regime das fazendas públicas à [REDACTED], os atos jurisdicionais impugnados são incompatíveis com os preceitos fundamentais indicados.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República

⁸ Adverte o Ministro Gilmar Mendes que “os princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário são instrumentos essenciais para a manutenção da harmonia constitucional” (ADPF 387/PI, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe de 25 out. 2017).

**MINISTÉRIO
PROCURADORIA-
REPÚBLICA**



**PÚBLICO FEDERAL
GERAL DA**

Assinado digitalmente

ADPF 000585 MA - Sociedade Economia Mista - serviço público - precatório-Revis.CF_27.11.19 [TSS]