

23/03/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUI
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUI
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 22ª
REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : EMPRESA DE GESTÃO DE RECURSOS DO ESTADO
DO PIAUI S/A - EMGERPI
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo grau 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 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência da ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das

ADPF 387 / PI

notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Relator, converter a apreciação do referendo da cautelar em julgamento de mérito, julgar procedente a arguição para cassar decisões judiciais de primeiro e segundo graus proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da Conta Única do Piauí para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí. Vencido Marco Aurélio, por entender inadequada a arguição, não referendar a liminar, não converter o referendo em julgamento de mérito, e, no mérito não acolher o pedido.

Brasília, 23 de março de 2017.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

23/03/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUI
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUI
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 22ª
REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : EMPRESA DE GESTÃO DE RECURSOS DO ESTADO
DO PIAUI S/A - EMGERPI
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelo Governador do Estado do Piauí.

A ação tem por objeto decisões da Justiça do Trabalho no Estado do Piauí, em primeira e segunda instâncias, que *“resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A EMGERPI, estatal que compõe a Administração Indireta do Ente Federativo Estadual”*. (eDOC 1)

O requerente indica que, apesar do *“contínuo ajuizamento pelo Estado do Piauí dos competentes embargos de terceiros, bem como o manejo posterior de agravos de petição, todos com o fundamento de que tais decisões ofendem preceitos básicos fundamentais referentes à execução orçamentária pela administração pública (art. 167, VI, da Constituição Federal), as decisões da Justiça do Trabalho são no sentido de que tais valores representam verbas pertencentes à EMGERPI, ainda que localizadas na conta única do Estado do Piauí”*.

Sustenta que as decisões questionadas têm *“desviado a finalidade de recursos orçamentários, sendo patente que o bloqueio indiscriminado das*

ADPF 387 / PI

referidas provisões acaba por desvirtuar a vontade do legislador estadual, o que não se harmoniza com a Constituição Federal de 1988 por violar o art. 167, VI, da Constituição Federal, atentando contra a autonomia dos Poderes e contra o sistema federativo (arts. 1º e 18)”.

Por fim, requer a concessão de medida liminar para determinar a suspensão dos efeitos das “*decisões judiciais que impliquem bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de dívidas trabalhistas da EMGERPI na conta única do Estado do Piauí, no âmbito da Justiça Trabalhista Piauiense*”.

O Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região prestou informações. Destacou que a EMGERPI, por ser uma sociedade de economia mista, equiparar-se-ia às empresas de natureza privada quanto aos direitos e obrigações trabalhistas e não estaria sujeita ao regime de precatório. (eDOC 17)

Apontou que as decisões questionadas determinam apenas a “*retenção de parte do repasse mensal do Estado do Piauí destinado à EMGERPI, até o limite do crédito exequendo*” e que “*não há cobrança de valores da Fazenda Pública, no sentido restrito do termo, pois o patrimônio efetivamente executado pertence à sociedade de economia mista, e não ao Estado do Piauí*”, ou seja, “*se possui valores depositados em conta única, de titularidade do Estado do Piauí, os valores são penhoráveis, pois não mais pertencem à administração direta e não é possível mencionar-se violação do art. 100 da Constituição Federal*”.

Em 11 de abril de 2016, deferi o pedido liminar, *ad referendum* deste Plenário, para determinar a suspensão de todos os processos em curso e dos efeitos de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A EMGERPI.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela confirmação da medida cautelar e pela procedência do pedido. (eDOC 27)

É o relatório.

23/03/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI****VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Em respeito à economia processual e considerando que a ação está devidamente instruída, manifesto-me no sentido de este Plenário examinar desde já o seu mérito.

Registro que esse expediente já foi adotado por esta Corte quando do julgamento da ADI 4.163, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 1.3.2013. Naquela oportunidade, o STF assentou que é possível converter a análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito imediato e em termos definitivos, desde que tenha havido a devida instrução do processo. Eis a ementa do referido acórdão:

“1. AÇÃO OU ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF. Procedimento adotado para decisão sobre requerimento de medida liminar. Manifestação exaustiva de todos os intervenientes na causa, assim os necessários, como os facultativos (*amici curiae*), ainda nessa fase. Situação processual que já permite cognição plena e profunda do pedido. Julgamento imediato em termos definitivos. Admissibilidade. Interpretação do art. 10 da Lei federal nº 9.868/1999. Embora adotado o rito previsto no art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 2009, ao processo de ação direta de inconstitucionalidade ou de descumprimento de preceito fundamental, pode o Supremo Tribunal Federal julgar a causa, desde logo, em termos definitivos, se, nessa fase processual, já tiverem sido exaustivas as manifestações de todos os intervenientes, necessários e facultativos admitidos. 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Improriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os

ADPF 387 / PI

requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. 3. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF. Art. 109 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 234 da Lei Complementar estadual nº 988/2006. Defensoria Pública. Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Previsões de obrigatoriedade de celebração de convênio exclusivo com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-SP. Inadmissibilidade. Desnaturação do conceito de convênio. Mutilação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria. Ofensa consequente ao art. 134, § 2º, cc. art. 5º, LXXIV, da CF. Inconstitucionalidade reconhecida à norma da lei complementar, ulterior à EC nº 45/2004, que introduziu o § 2º do art. 134 da CF, e interpretação conforme atribuída ao dispositivo constitucional estadual, anterior à emenda. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida como ADPF e julgada, em parte, procedente, para esses fins. Voto parcialmente vencido, que acolhia o pedido da ação direta. É inconstitucional toda norma que, impondo a Defensoria Pública Estadual, para prestação de serviço jurídico integral e gratuito aos necessitados, a obrigatoriedade de assinatura de convênio exclusivo com a Ordem dos Advogados do Brasil, ou com qualquer outra entidade, viola, por conseguinte, a autonomia funcional, administrativa e financeira daquele órgão público”.

Feitas essas considerações, proponho que se proceda, desde logo à análise definitiva do presente feito.

1. CABIMENTO DA ADPF

Atendidos os requisitos do art. 102, §1º, da Constituição, bem como

ADPF 387 / PI

da Lei 9.882/1999, reputo que a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental é cabível, conforme se demonstra nas linhas a seguir:

1.1 Legitimidade

O requerente, Governador do Estado do Piauí, é parte legítima para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 2º, I, Lei 9.882/1999).

1.2 Subsidiariedade

No que se refere à subsidiariedade, a Lei 9.882/1999 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º).

Como observei na decisão monocrática, anoto que, em relação a esse requisito, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição e a alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário que não cuide de simples aplicação de lei ou normativo infraconstitucional.

Nesse sentido, merece destaque a ADPF 101 (Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. em 24.6.2009), ajuizada contra decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados de qualquer espécie. Também a ADPF 144 (Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 6.8.2008), a propósito da inelegibilidade de pessoas condenadas em primeiro grau, estava voltada a questões sobre a interpretação adotada pelos diversos órgãos judiciais.

Ademais, não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, entre nós, o instituto assume feição marcadamente objetiva.

ADPF 387 / PI

Sendo assim, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.

Neste caso, o requerente indica que, apesar do contínuo ajuizamento de ações pelo Estado do Piauí, bem como do manejo posterior de agravos, com fundamento de que as decisões ofendem preceitos fundamentais referentes à execução orçamentária pela Administração Pública (art. 167, VI, da Constituição Federal), os pronunciamentos da Justiça do Trabalho continuaram a ser no sentido de que tais valores representam verbas pertencentes à EMGERPI, ainda que localizados na conta única do Estado do Piauí.

Destaco, ademais, que questão semelhante é objeto de outras arguições de descumprimento de preceito fundamental em tramitação nesta Corte, como a ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 437, Rel. Min. Rosa Weber.

Feitas essas considerações, entendo estar demonstrado que não há meios processuais ágeis e eficientes a solucionar, de forma homogênea, a ofensa aos preceitos fundamentais indicados. Nesse aspecto, cabível, portanto, a presente ADPF.

1.3 Parâmetro de controle

O Governador do Estado do Piauí indica como preceitos fundamentais violados os princípios constitucionais relacionados ao sistema financeiro e orçamentário, em especial à execução orçamentária pela Administração Pública (art. 167, VI, CF), bem como os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º, CF).

No que se refere ao parâmetro de controle na ADPF, anoto que é muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da

ADPF 387 / PI

arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, entre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da CF: o princípio federativo, a separação de Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico.

Por outro lado, a própria Constituição explicita os chamados princípios sensíveis, cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção federal nos estados-membros (art. 34, inciso VII).

É fácil ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a ideia de *unidade de Constituição (Einheit der Verfassung)* acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. Tal tendência não exclui a possibilidade de um *engessamento* da ordem constitucional, obstando à introdução de qualquer mudança de maior significado. (Cf. Bryde, Brun-Otto, *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1982, p. 244).

Daí afirmar-se, correntemente, que tais cláusulas hão de ser interpretadas de forma restritiva.

Essa afirmação simplista, em vez de solver o problema, pode agravá-lo, pois a tendência detectada atua no sentido não de uma interpretação restritiva das cláusulas pétreas, mas de uma interpretação restritiva dos próprios princípios por elas protegidos.

Essa via, em lugar de permitir um fortalecimento dos princípios constitucionais contemplados nas *garantias de eternidade*, como pretendido pelo constituinte, acarreta, efetivamente, seu enfraquecimento.

Assim, parece recomendável que eventual interpretação restritiva se refira à própria garantia de eternidade sem afetar os princípios por ela protegidos (Bryde, Brun-Otto, *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 244).

ADPF 387 / PI

Por isso, após reconhecer a possibilidade de que se confira uma interpretação ao art. 79, III, da Lei Fundamental que não leve nem ao engessamento da ordem constitucional, nem à completa nulificação de sua força normativa, afirma Bryde que essa tarefa é preñhe de dificuldades:

“Essas dificuldades residem não apenas na natureza assaz aberta e dependente de concretização dos princípios constitucionais, mas também na relação desses princípios com as concretizações que eles acabaram por encontrar na Constituição. Se parece obrigatória a conclusão de que o art. 79, III, da Lei Fundamental não abarcou todas as possíveis concretizações no seu âmbito normativo, não se afigura menos certo que esses princípios seriam despidos de conteúdo se não levassem em conta essas concretizações. Isso se aplica sobretudo porque o constituinte se esforçou por realizar, ele próprio, os princípios básicos de sua obra. O princípio da dignidade humana está protegido tão amplamente fora do âmbito do art. 1º, que o significado da disposição nele contida acabou reduzido a uma questão secundária (defesa da honra), que, obviamente, não é objeto da garantia de eternidade prevista no art. 79, III. Ainda que a referência ao primeiro não se estenda, por força do disposto no art. 1º, III, a toda a ordem constitucional, tem-se de admitir que o postulado da dignidade humana protegido no art. 79, III, não se realiza sem contemplar outros direitos fundamentais. Idêntico raciocínio há de se desenvolver em relação a outros princípios referidos no art. 79, III. Para o Estado de Direito da República Federal da Alemanha afigura-se mais relevante o art. 19, IV (garantia da proteção judiciária), do que o princípio da proibição de lei retroativa que a Corte Constitucional extraiu do art. 20. E, fora do âmbito do direito eleitoral, dos direitos dos partidos políticos e dos chamados direitos fundamentais de índole política, não há limite para a revisão constitucional do princípio da democracia” (Bryde *Verfassungsentwicklung*, cit., p. 245).

ADPF 387 / PI

Essas assertivas têm a virtude de demonstrar que o efetivo conteúdo das *garantias de eternidade* somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Apenas essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente nas cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia de imutabilidade que delas dimana.

Tal como enunciado normalmente nas chamadas cláusulas pétreas, os princípios merecedores de proteção parecem despidos de conteúdo específico. Que significa, efetivamente, separação de poderes ou forma federativa? Que é um Estado de Direito Democrático? Que significa proteção da dignidade humana?

Essas indagações somente podem ser respondidas, adequadamente, no contexto de determinado sistema constitucional. É o exame sistemático das disposições constitucionais integrantes do modelo constitucional que permitirá explicitar o conteúdo de determinado princípio.

Ao se deparar com alegação de afronta ao princípio da divisão de Poderes de Constituição estadual em face dos chamados princípios sensíveis (representação interventiva), assentou o notável Castro Nunes lição que, certamente, aplica-se à interpretação das cláusulas pétreas:

“Os casos de intervenção prefigurados nessa enumeração se enunciam por declarações de princípios, comportando o que possa comportar cada um desses princípios como dados doutrinários, que são conhecidos na exposição do direito público. E por isso mesmo ficou reservado o seu exame, do ponto de vista do conteúdo e da extensão e da sua correlação com outras disposições constitucionais, ao controle judicial a cargo do Supremo Tribunal Federal. Quero dizer com estas palavras que a enumeração é limitativa como enumeração. (...) A enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de

ADPF 387 / PI

limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se defina cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados” (Rp n. 94, Rel. Min. Castro Nunes, *Archivo Judicial* 85/31 (34-35), 1947).

Essa orientação, consagrada pelo STF para os chamados princípios sensíveis, há de se aplicar à concretização das cláusulas pétreas e, também, dos chamados preceitos fundamentais.

É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. Tal como ensina Gomes Canotilho em relação à limitação do poder de revisão, a identificação do preceito fundamental não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas do texto constitucional, fazendo-se mister que os limites materiais operem como verdadeiros *limites textuais implícitos*. (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra: Almedina, 1993, p. 1.136).

Dessarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias fundamentais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.

Haja vista as interconexões e interdependências dos princípios e das regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto

ADPF 387 / PI

constitucional.

O próprio STF tem realizado essas associações, como demonstra o reconhecimento do princípio da anterioridade como cláusula pétrea, a despeito de não estar contemplado no âmbito normativo do art. 5º (ADI 939, Rel. Sidney Sanches, DJ 18.3.1994; RE 448.558, de minha relatoria, DJ 16.12.2005).

Percebe-se, pois, ser incontestável a qualidade de preceito fundamental atribuída aos princípios elencados nesta ação como lesados pelas decisões oriundas do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região.

Os princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário são instrumentos essenciais para a manutenção da harmonia constitucional. Do exame sistemático de seu conteúdo, verifica-se que a efetividade do sistema financeiro e orçamentário garante que a Administração Pública tenha condições de executar atividades essenciais, concretizando, portanto, importantes valores do Estado democrático de Direito.

Vê-se, pois, que há verdadeira interdependência entre esses preceitos fundamentais, inclusive quanto àqueles protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, como o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF), elemento basilar do direito constitucional nacional e igualmente indicado nesta ação como violado.

Do sistema financeiro e orçamentário o requerente indica, em especial, o art. 167, VI, da Constituição Federal. Trata-se de dispositivo relacionado ao princípio da legalidade orçamentária. Diretamente em conexão com a ideia de segurança orçamentária, ao mesmo tempo que limita o poder do Estado, também direciona as atividades administrativas.

Ressalto, ademais, que o **regime constitucional dos precatórios** (art. 100, CF) é igualmente ofendido pelas decisões que são objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Esse regime também é considerado um preceito fundamental, uma vez que é o mecanismo de racionalização dos pagamentos das obrigações estatais

ADPF 387 / PI

oriundos de sentenças judiciais, ao mesmo tempo em que permite a continuidade da prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, a efetivação dos próprios direitos fundamentais.

É evidente, portanto, a existência de preceitos fundamentais que podem ser seriamente afetados pela questão aqui discutida.

2. ATO LESIVO

Como já anotado, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de ADPF, desde que se trate de casos: 1) que envolvam a aplicação direta da Constituição 2) e que a alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário não cuide de simples aplicação de lei ou normativo infraconstitucional (ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. em 24.6.2009; ADPF 144, Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 6.8.2008).

No caso, o ato lesivo objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental está fundado em decisões da justiça do trabalho do Piauí que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A.

Trata-se de quantia considerável. Na inicial, o Governador do Estado do Piauí indicou que a conta única sofrera ordens de penhora no valor de R\$ 1.035.613,75 (um milhão, trinta e cinco mil, seiscentos e treze reais e setenta e cinco centavos). Em petições posteriores, apontou a ocorrência de novas constrições, no montante de R\$ 1.550.000,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil reais), entre os dias 24 de fevereiro e 15 de março de 2016; e de R\$ 798.000,00 (setecentos e noventa e oito mil reais), no dia 5 de abril do mesmo ano.

Para melhor análise do objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, farei, de pronto, considerações acerca da natureza jurídica da EMGERPI e da sua conseqüente submissão ao regime dos

ADPF 387 / PI

precatórios. Daí, passarei à apreciação da violação aos princípios orçamentários e financeiros, bem como da separação dos poderes.

2.1 EMGERPI e sua submissão ao regime constitucional de precatórios

Destaco, inicialmente, que, nos termos da jurisprudência desta Corte, é aplicável o regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial.

Nesse sentido,

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO. OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. 2. **Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido”. (RE 225.011, Rel. Min. Marco Aurélio, Red.p/acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 16.11.2000, DJ 19.12.2002) (Grifos nossos)**

ADPF 387 / PI

“Agravamento 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 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. Agravamento regimental não provido”. (Grifos nossos) (RE 852.302 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 15.12.2015, DJe 26.2.2016)

Cito ainda, o RE-AgR 393.032, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 18.12.2009; e o RE-AgR 852.527, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 13.2.2015)

Não estão sujeitas ao regime de precatório entidades jurídicas que atuam em mercado sujeito à concorrência, permitem a acumulação ou a distribuição de lucros. Essas estão submetidas ao regime de execução comum das empresas controladas pelo setor privado, matéria já decidida por este Tribunal em sede de repercussão geral (RE-RG 599.628, Rel. Min. Ayres Britto, DJe. 25.5.2011).

No presente caso, identifiquei que a EMGERPI é sociedade de economia mista submetida ao regime de precatórios. Passo a analisar, para tanto, sua natureza jurídica.

A Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A, cuja criação foi autorizada pela Lei Complementar 83, de 12 de abril de 2007 (eDOC3), é sociedade de economia mista voltada à capacitação e redistribuição de servidores para órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

ADPF 387 / PI

Nos termos da referida norma:

“Art. 1º Os artigos 4º, 9º, 10, 16, 17, 24, 25, 29, 31, 34, 35, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 59 –A, 60, 65-A e 67 da Lei Complementar nº 28, de 09 de junho de 2003, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 68-A. Fica o Poder Executivo autorizado a transformar a Centrais de Abastecimento do Piauí S/A- CEASA em Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A – EMGERPI, com a finalidade prioritária de capacitar, aperfeiçoar, absorver, redistribuir e ceder pessoal para órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, objetivando otimizar a utilização e o gerenciamento de recursos humanos do Poder Público Estadual e garantir-lhes a produtividade no exercício de suas atividades, assim como outras atribuições definidas em regulamento.

§ 1º O estatuto jurídico da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí será estabelecido em regulamento;

§ 2º A representação judicial e consultoria da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí cabe a Procuradoria Geral do Estado – PGE.

§ 3º Fica a EMGERPI autorizada a ceder empregados para órgãos ou entidades da Administração Estadual, preferencialmente para os órgãos que sucederam as empresas de origem desses empregados, mediante ressarcimento do cessionário.

§ 4º O Poder Executivo poderá, mesmo antes da transformação autorizada no *caput*, modificar o Estatuto da CEASA de modo que esta passe a ter por objeto o desenvolvimento das atividades do objeto da EMGERPI’.

Lei Complementar 83, de 12 de abril de 2007”. (eDOC3)

Vê-se que a finalidade prioritária da empresa é gerenciar recursos humanos da Administração Pública estadual, na medida em que seu objeto social é capacitar, aperfeiçoar, absorver, redistribuir e ceder pessoal para órgãos e entidades da Administração Pública do Piauí. Assim, não

ADPF 387 / PI

resta configurada atividade econômica exercida em regime de concorrência capaz de excluir a empresa do regime constitucional dos precatórios.

Além disso, nos termos indicados pelo requerente, o Estado do Piauí detém mais de noventa e nove por cento do capital votante da sociedade. Apresenta, ainda, quadro de detalhamento de despesas da EMGERPI para mostrar que seu orçamento total para o ano de 2015 foi de R\$ 63.409.607 (sessenta e três milhões, quatrocentos e nove mil, seiscentos e sete reais). Desse montante, R\$ 60.502.188 (sessenta milhões, quinhentos e dois mil, cento e oitenta e oito reais), isto é, 95,2%, decorrem de recursos do tesouro estadual, o que demonstra a dependência do ente vinculado. O restante, 4,8%, compreende o Orçamento de Investimento (art. 5º da mesma Lei 6.610/2014), receita inteiramente vinculada às despesas de capital da empresa. (eDOC3)

Ademais, o requerente indica que a EMGERPI é mantida por meio de recursos financeiros previamente detalhados na Lei Orçamentária Anual do Estado do Piauí (Lei 6.576/2014), recursos, esses, repassados pelo Estado do Piauí e oriundos da conta única do ente mantenedor. Essa mesma lei previa que empresas estatais dependentes, como a EMGERPI, teriam sua execução financeira e orçamentária concentradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado (SIAFEM), da mesma forma que a Administração Direta Autárquica e Fundacional.

Em suma, a despeito de se tratar formalmente de sociedade de economia mista, a Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI) é prestadora de serviço público não concorrencial e, portanto, insere-se no grupo de entidades sujeitas ao regime de precatórios, nos termos da jurisprudência desta Corte.

2.2 Violação do regime dos precatórios

Feitas essas considerações, entendo que as decisões ora impugnadas, que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de

ADPF 387 / PI

empregados da EMGERPI, ofendem diretamente o regime de precatórios, estabelecido no art. 100 da Constituição Federal, cujo *caput* dispõe que:

“os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

No texto constitucional, há apenas duas hipóteses restritas em que se admite o sequestro de verbas públicas. É o caso do art. 100, § 6º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 62/2009; e do art. 78, § 4º, do ADCT, incluído pela EC 30/2000. Esses dispositivos permitem o sequestro nas hipóteses de preterimento do direito de precedência no pagamento dos precatórios e de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito.

Esse caráter restritivo é reconhecido pela jurisprudência desta Corte. Confira-se, a propósito, o seguinte precedente:

“RECLAMAÇÃO. GOVERNADOR DO ESTADO. LEGITIMIDADE ATIVA. PRECATÓRIO. PAGAMENTO. OBSERVÂNCIA À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 1662-SP. PRETERIÇÃO. SEQUESTRO DE VERBA PÚBLICA. HIPÓTESE DE CABIMENTO DA MEDIDA CONSTRITIVA. 1. Reclamação por descumprimento de decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade. Governador do Estado. Legitimidade ativa para sua proposição, tendo em vista sua capacidade postulatória para o ajuizamento de idêntica ação direta. Precedentes. 2. Reclamação. Pressupostos. Conhecimento da causa em relação ao ato concreto praticado em desacordo com o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. Admissibilidade da via processual eleita contra qualquer ato concreto que resulte afronta à competência desta Corte ou à autoridade de suas decisões. Precedente. Não-conhecimento da

ADPF 387 / PI

ação quanto à pretensão de inibir a autoridade reclamada de expedir novas ordens de sequestro de verbas públicas, por exigir o procedimento da reclamação a existência de fato concreto, contrário à decisão do Supremo Tribunal Federal. 3. Precatório alimentar. Vencimento do prazo para o seu pagamento e não-inclusão, pela entidade estatal, da verba necessária à satisfação do débito não se equiparam à quebra da ordem cronológica dos precatórios e, por isso, não legitimam a ordem de sequestro. A efetivação do pagamento do precatório, com quebra da ordem de precedência dos títulos, é a única hipótese constitucional a autorizar a medida constritiva. 4. Precatório. Pagamento. Quebra da ordem de precedência. Preterição. Não-ocorrência. Sequestro. Não-cabimento. Observância à autoridade da decisão proferida na ADI 1.662. Reclamação parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente”. (Rcl. 1948, Rel. Min. Maurício Corrêa, julg. em 8.10.2003, DJ 6.2.2004) (grifo nosso).

Não é o que ocorre nos presentes autos. Não se trata de violação à ordem cronológica de pagamento dos precatórios ou de não alocação no orçamento da entidade de dotação destinada ao pagamento da dívida.

O ato impugnado está fundamentado na inaplicabilidade do regime de precatórios às execuções das decisões judiciais contrárias à EMGERPI, ainda que as disponibilidades financeiras da empresa estejam na conta única do Tesouro Estadual.

Nesse sentido, a decisão do TRT-22 consignou que:

“considerando os limites estabelecidos na determinação de constrição, restrita à disponibilidade de numerário da EMGERPI, embora consignados na conta única estadual, não há qualquer cobrança de valores da Fazenda Pública, no sentido restrito do termo, pois o patrimônio efetivamente executado pertence à sociedade de economia mista, e não ao Estado do Piauí”. (eDOC 5, p. 7)

Esse entendimento, entretanto, além de violar o regime

ADPF 387 / PI

constitucional dos precatórios, já esboçado, também não é compatível com os princípios constitucionais da atividade financeira estatal.

2.3 Princípios orçamentários e financeiros

A disciplina jurídica das finanças públicas é mais ampla do que a mera cobrança de tributos, que representa apenas um dos elementos ou etapas da atividade financeira do Estado. Traz regras sobre toda a atividade financeira do Estado, que abrange captação de recursos públicos, gestão das contas públicas e realização dos gastos.

A “atividade financeira”, segundo a definição clássica de Aliomar Baleeiro, “consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público” (Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças e a política fiscal*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1964, p. 2). Nela, estariam compreendidas atividades de arrecadação, gestão e gasto público, assim como a problemática do crédito público; todas essas seriam etapas de um mesmo processo voltado ao atendimento das necessidades públicas: a atividade financeira.

Há, na Constituição, uma parcela especialmente destinada à regulação dessa atividade, que, em certo sentido, também se pode dizer “econômica”, ainda que não vise ao lucro. É dizer, à semelhança da atividade econômica do particular, que tem sua estrutura regulada no texto constitucional, também a atividade financeira do Estado está, nesse plano, estruturada. Ao lado da “constituição econômica”, que constitui o modelo de trocas em regime de livre-iniciativa com vistas ao lucro, a Constituição Federal estabelece a “constituição financeira”, que dá os parâmetros da atividade financeira dos diferentes entes federados de todos os níveis.

Na Constituição, estão previstas as necessidades públicas a serem perseguidas, bem como as etapas da atividade a serem desenvolvidas para logrâ-las.

Tais necessidades constituem, em última análise, a efetivação do

ADPF 387 / PI

conteúdo de direitos fundamentais, tomados em sua dimensão individual e transindividual. Assegurar saúde, educação e segurança, promover a difusão e a preservação cultural, garantir a propriedade privada são tarefas do Estado brasileiro, necessidades públicas eleitas pelo constituinte – direitos fundamentais a efetivar.

Para atingir esse objetivo, o Poder Público, em suas diferentes instâncias normativas, entes e órgãos, desenvolve uma complexa teia de atribuições e procedimentos. A marca republicana dá o tom desses processos, que, na disciplina jurídico-financeira, estruturam-se em torno de alguns conceitos fundamentais: receita pública, fiscalização e controle, orçamento, dívida pública e despesa.

Em termos gerais, pode-se mesmo afirmar que as finanças públicas conferem efetividade às premissas estabelecidas no texto constitucional, especialmente aos direitos fundamentais.

Nesse contexto, o requerente indica que as decisões da Justiça trabalhista ora contestadas violariam o art. 167, VI, da Constituição Federal, segundo o qual são vedados *“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”*.

Trata-se de previsão inserida em artigo da Constituição Federal que explicita princípios constitucionais vinculados à ideia de segurança orçamentária. No caso, em especial, o princípio da legalidade orçamentária, que, ao mesmo tempo em que limita o poder do Estado, direciona as atividades administrativas. (Cf. Ricardo Lobo Torres. In: *Comentários à Constituição do Brasil*. CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Luiz Lenio (Org.). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1775).

Ordens de bloqueio, penhora e liberação de valores da conta única do estado de forma indiscriminada, fundadas em direitos subjetivos individuais, podem significar retardo/descontinuidade de políticas públicas ou desvio da forma legalmente prevista para a utilização de recursos públicos.

Destaco que situação semelhante ocorreu na ADPF-MC 114, Rel.

ADPF 387 / PI

Min. Joaquim Barbosa, na qual também o Governador do Estado do Piauí contestou bloqueios determinados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região. Nesse caso, contudo, os valores bloqueados eram oriundos de convênios firmados entre o Estado e autarquias federais, e destinavam-se ao pagamento de verbas trabalhistas de empregados públicos da COMPEDI, sociedade de economia mista estadual.

Ao deferir o pedido liminar, o Ministro Joaquim Barbosa ressaltou a gravidade das ordens de bloqueio, fundadas em direitos subjetivos individuais, o que inclusive reforçaria *“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 a destinação de recursos públicos”*.

Entendo, ainda, que o bloqueio indiscriminado de provisões, da forma apontada pelo requerente, além de desvirtuar a vontade do legislador estadual e violar os princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, constitui interferência indevida, em desacordo com os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º, CF).

Por fim, considero válido transcrever trechos de parecer acostado pelo Banco Central do Brasil em requerimento para ingresso neste feito como *amicus curiae* (eDOC 29).

Ao analisar o mesmo tema, mas em âmbito federal, conclui o seguinte:

“(d) as ordens judiciais de bloqueio, penhora ou sequestro de valores da Conta Única do Tesouro Nacional, endereçadas à Autarquia, desconsideram as atribuições constitucionais e legais do Banco Central na qualidade de instituição depositária da Conta Única do Tesouro Nacional e fulminam os objetivos da unificação das disponibilidades de caixa da União e do SIAFI;

(e) eventual interferência pelo Banco Central sobre as disponibilidades de caixa da União, ainda que em atendimento a ordens judiciais, geraria descompasso entre o saldo contábil

ADPF 387 / PI

agregado existente na Autarquia e aquele resultante da soma dos valores individuais das unidades gestoras no SIAFI, vulnerando, assim, o controle das despesas por parte das Unidades Gestoras da Administração Pública Federal;

(f) em razão de sua visão restrita aos saldos consolidados da Conta Única do Tesouro Nacional, não se faz possível, em termos operacionais, ao Banco Central a realização de bloqueio ou remanejamento de recursos específicos de determinado órgão ou entidade pública, de modo que eventual registro contábil realizado pela Autarquia, em atendimento às determinações judiciais em tela, poderia vir a atingir recursos não disponíveis para o ente público executado, com impacto na programação orçamentário-financeira da União;

(g) as ordens judiciais que importam saque da Conta Única do Tesouro Nacional – e que, por assim dizer, alcançam recursos financeiros não previstos no Orçamento Geral da União – constituem burla ao sistema normativo da execução orçamentário-financeira e importam violação ao artigo 167 da Constituição Federal, em especial aos incisos II e VI do mesmo dispositivo.

Nesses termos, entendo que as decisões questionadas vão de encontro a preceitos fundamentais, bem como podem comprometer as finanças do Estado e acarretar dificuldades na execução de políticas públicas.

Conclusão

Ante o exposto, julgo procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para cassar as decisões judiciais de primeiro e de segundo graus proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI).

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUI**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUI**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 22ª
REGIÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **EMPRESA DE GESTÃO DE RECURSOS DO ESTADO
DO PIAUI S/A - EMGERPI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: 1. Inicialmente, entendo presentes os requisitos constitucionais ao conhecimento da presente arguição. O Governador do Piauí é parte legitimada para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade e vem a juízo impugnar atos do Poder Público que, conforme sustenta, afrontariam preceitos fundamentais da Constituição Federal. Também em relação ao requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99), há pleno atendimento à exigência legal, eis que ausente qualquer outro meio processual idôneo e eficaz a tutelar o preceito tido por violado com a mesma eficácia e alcance proporcionado pelo uso da presente ação de controle concentrado (cf. ADPF 33-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ. 06.08.2004; ADPF 17-AgReg, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14.02.2003; dentre outros precedentes).

2. Cuida-se de arguição movida contra um conjunto de decisões judiciais da Justiça do Trabalho da 22ª Região que determinaram o bloqueio de numerário depositado em conta única do tesouro do Estado do Piauí. O bloqueio desses valores, conforme se denota do conteúdo das decisões impugnadas, visaria à satisfação de créditos trabalhistas em execuções judiciais movidas em desfavor da EMGERPI, ente da

ADPF 387 / PI

administração indireta que, como empresa estatal dependente (art. 2º, III, da LC 101/2001), recebe aportes financeiros do Estado para a manutenção de suas atividades. O eminente Ministro Relator deferiu a medida cautelar postulada pelo Estado, para *“determinar a suspensão de todos os processos em curso e dos efeitos de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A – EMGERPI, até o julgamento final desta ADPF”*.

As informações apresentadas pela Presidência do TRT da 22ª Região veicularam a alegação de que os valores bloqueados pertenceriam à empresa estatal devedora de verbas trabalhistas em execução, e não ao Estado do Piauí. Veja-se, a esse propósito, o teor das informações prestadas pela presidência do TRT-22 nos autos:

A EMGERPI não tem direito aos privilégios da administração direta e está sujeita ao regime do artigo 173, §1º, II, da Constituição Federal, que expressamente equipara estas empresas ao regime jurídico das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações trabalhistas. Se possui valores depositados em conta única, de titularidade do Estado do Piauí, os valores são penhoráveis, pois não mais pertencem à administração direta e não é possível mencionar-se violação do art. 100 da Constituição Federal.

O fato de a conta ser de titularidade do Estado do Piauí, não impede a constrição legal, já que não haveria outra forma possível de executá-la. Não pode este fato ser empecilho para o adimplemento dos créditos trabalhistas devidos pela executada.

O entendimento do TRT é corroborado por precedentes do Tribunal Superior do Trabalho que afirmam a constitucionalidade dessas medidas de bloqueio e penhora de valores que, ainda sob a guarda e do Poder Público e depositados em conta do tesouro, seriam destinados a empresa devedora de créditos trabalhistas (AIRR-48-96.2012.5.22.0002, Rel. Min. Cláudio Brandão, 7ª Turma, julgado em 15.02.2017).

ADPF 387 / PI

A matéria, contudo, ainda está pendente de análise por esta Corte, sendo possível identificar a existência de diversas reclamações constitucionais, com decisões monocráticas concessivas dos pedidos liminares formulados para afastar a eficácia de provimentos jurisdicionais que determinavam o bloqueio, sequestro ou liberação de verbas públicas, em que entes da Federação impugnaram o teor de decisões semelhantes (Rcl 25.285, rel. Min. LUIZ FUX, a Rcl 17.821, rel. Min. DIAS TOFFOLI), apontando eventual contradição com o acórdão proferido na ADI 1662 (rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 30.08.2001), pelo qual o Supremo delimitou a possibilidade de sequestro judicial de verbas públicas apenas às hipóteses de preterição na ordem de pagamento de precatórios, em observância ao art. 100 da CF.

Saliente-se, ainda, que no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, o tema também está pendente de discussão nas ADPF's 437 e 405, rel.^a Min. Rosa Weber, ADPF 420, rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, a ADPF 114, rel. Min. ROBERTO BARROSO, já referida na decisão sob referendo, e a ADPF 275, de meu acervo, na qual deferida a medida cautelar pelo eminente e saudoso Min. TEORI ZAVASCKI. Todas essas arguições têm objeto semelhante a esta ADPF 387.

Dessa maneira, importante o imediato julgamento do mérito da presente ação, para que o Plenário do Supremo Tribunal Federal analise e defina se o Poder Judiciário tem competência para determinar o sequestro, bloqueio, penhora ou liberação de valores sob a disponibilidade financeira de ente público para a satisfação de créditos devidos por entes da administração indireta, em face, em especial, das previsões do art. 167, VI, da Constituição, que veda "*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*" e do art. 100, § 6º, CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas somente em caso de preterição da ordem de pagamento ou da ausência de alocação orçamentária suficiente para a satisfação do crédito inscrito.

ADPF 387 / PI

4. Naturalmente, a satisfação de créditos trabalhistas, devidamente reconhecidos e liquidados pela Justiça do Trabalho, importa questão de relevante valor social e jurídico. Nem por isso, no entanto, será o caso de ignorar o fato de que a EMGERPI possui personalidade jurídica própria de direito privado, distinta do ente político que a criou e a mantém. Como destacado na decisão cautelar, a verba bloqueada constitui numerário à disposição do Tesouro estadual em conta única por ele próprio administrada. Eventual destinação futura de parte desses valores à EMGERPI, por óbvio, não lhes desnatura a condição de receitas públicas a serem dispendidas com fiel observância ao regramento constitucional que regula a atividade orçamentária do Estado. No caso, em se permitindo o bloqueio desses valores, sob pretexto de que subrogariam na verba a ser destinada ao ente da administração indireta, ocorrerá interferência indevida na programação financeira e orçamentária do ente.

O texto constitucional permite o sequestro de verbas públicas por decisão judicial em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º, CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento ou da ausência de alocação orçamentária suficiente para a satisfação do crédito inscrito. Conforme apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da já mencionada ADI 1662, é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de sequestro.

De qualquer forma, o caso ora tratado não é em nada assimilável à hipótese acima referida. Em primeiro lugar, o Poder Público não é devedor das quantias executadas e, ainda que o fosse, a satisfação desse crédito estaria condicionado à observância da disciplina própria do regime de precatórios, onde a possibilidade de constrição direta do patrimônio público é excepcionalíssima.

Em segundo lugar, não há qualquer demonstração de que o patrimônio já afetado à essa empresa seria insuficiente para a satisfação dos créditos trabalhistas, a sugerir a necessidade de constrição de valores

ADPF 387 / PI

que não pertencem à EMGERPI. Não poderia o Juízo trabalhista, por mera comodidade da execução, determinar medida que acarreta gravame para as atividades administrativas e financeiras do Estado.

O que se tem no caso, assim, é a constrição indiscriminada de verbas públicas, em afronta ao preceito contido no art. 167, VI, CF, e ao modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas. A respeito das práticas orçamentárias expressamente vedadas pelo texto constitucional, leciona José Afonso da Silva (*Comentário Contextual à Constituição*, Malheiros Editores, 9ª edição, página 712):

TRANSPOSIÇÃO. REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. São formas de movimentação de recursos orçamentários, que o Poder Executivo pode efetuar, desde que tenha para tanto autorização legislativa. A Constituição anterior vedava apenas a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra. O inciso VI do art. 167 é mais rigoroso, porque abrange todos os tipos de movimentação de recursos orçamentários, e não apenas de uma dotação para outra, mas de uma categoria de programação para outra, assim como de um órgão para outro. É mais técnico falar em categoria de programação já que se trata de orçamento- programa. As categorias de programação distribuem-se em dois grandes níveis de programas: (a) programas de funcionamento, destinados à manutenção e conservação dos serviços públicos existentes e vinculados à classificação das receitas e despesas correntes, que caracteriza aquilo que a Constituição de 1967 chamava de orçamento corrente (art. 65) e compreende as seguintes categorias de programas: programas, subprogramas, atividades, tarefas. (b) programas de investimento, destinados à formação do capital e, pois, ao desenvolvimento econômico, vinculando-se com a classificação da receita e despesas de capital, que constitui o chamado orçamento de capital, cujas categorias de programação são: programas, subprogramas, projetos, obras e trabalhos. Os três termos não são sinônimos, mas, no contexto, sua diferença de sentido é pequena: “De rigor

ADPF 387 / PI

[observa Ives Gandra Martins], as três formas se assemelham. Tanto a transposição como o remanejamento e a transferência são formas de retirar recursos de uma programação e passá-los para outra, o que representaria, se permitido fosse, uma real forma de burlar a lei orçamentária". Pois foi para evitar burla que se tornou necessário o emprego dos três termos, porque, quando se usava apenas transposição, praticava-se outra daquelas formas de movimentação, com o que se frustrava a vedação. A transferência pelo seu sentido literal se aplica especialmente à retirada de recursos de um órgão para a administração de outro; já o remanejamento está mais próximo do ato de recompor os recursos de uma categoria de programa ou de um órgão; enquanto a transposição para troca de recursos, anula uma dotação de algum programa ou órgão com o fito de transportá-la para outro.

Portanto, 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 possibilidade institucional para avaliar os impactos desses bloqueios e sequestros de verbas sobre a atividade administrativa e a programação financeira do ente. Assim, as decisões impugnadas na presente arguição também se afiguram lesivas ao preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, CF), ao princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, CF) e ao princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175).

O importe dos bloqueios efetuados desrespeita os citados preceitos fundamentais, devendo a presente ADPF ser definitivamente julgada procedente para cassar as decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, que resultaram no bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da EMGERPI.

É como voto, sra. Presidente.

23/03/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI**

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, eu também acompanho o eminente Relator, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que tem aplicação o regime constitucional dos precatórios às pessoas jurídicas prestadoras de serviço público próprio do Estado de natureza não concorrencial, independentemente da forma jurídica de que se revistam, equiparadas para tal efeito as sociedades de economia mista e as empresas públicas à Fazenda Pública.

É como voto.

23/03/2017

PLENÁRIO

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387**PIAUI****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, primeiramente, permita-me Vossa Excelência e os eminentes colegas dar as boas vindas ao Ministro Alexandre de Moraes, que é meu colega de longa data no Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, onde convivemos durante muitos anos e, durante longo tempo, alternamos as salas de aula do primeiro ano. Portanto, tenho por Sua Excelência grande estima e muita admiração. Eu o parabeno pelo cuidadoso voto que acaba de formular, mostrando que estudou a matéria, está apto a participar dos debates desta Corte.

Eu vou acompanhar o Relator, não só pelos argumentos que Sua Excelência aduziu, como também, agora, em função daqueles que foram trazidos pelo Ministro Alexandre de Moraes. Mas me parece de particular importância o argumento já ventilado, mas também explicitado pela Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, de que há uma inconstitucionalidade flagrante porque se trata de uma conta única do Estado do Piauí. O artigo 167, inciso VI, da Constituição estabelece, com muita clareza que é vedada:

"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;"

Por quê? Qual é a razão desse dispositivo? É porque se trata de uma conta única, há um orçamento aprovado previamente e não é possível, realmente, uma interferência, naquela autorização legislativa, que implica todo um planejamento administrativo. Portanto, há uma vedação muito clara nesse sentido.

De outro lado também, já foi ressaltado aqui e a PGR também apresentou este argumento: haveria, nesse caso, se não concretamente, pelo menos em tese, uma violação ao Princípio da Separação dos Poderes,

ADPF 387 / PI

portanto, uma ofensa ao artigo 2º de nossa Carta Magna.

Acompanho o Relator, inclusive na convalidação deste julgamento, que é um julgamento de uma cautelar, para já um julgamento definitivo do mérito.

23/03/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, os fatos são inafastáveis. Empregados da sociedade de economia mista – portanto, pessoa jurídica de direito privado – EMGERPI ingressaram na Justiça do Trabalho com reclamações. E houve as condenações dessa tomadora de serviços. A partir dessas condenações, que entendo preclusas na via da recorribilidade, segundo dados constantes do parecer da Procuradoria-Geral da República, chegou-se a determinação de bloqueio de verbas que estariam detidas pelo Estado do Piauí, mas destinadas – verbas, portanto, específicas – à devedora.

Entendo imprópria a arguição de descumprimento de preceito fundamental que, em última análise, implicará queima de etapas, considerados os processos em curso, os processos trabalhistas. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, de qualquer forma, foi colocada em pauta apenas para referendo da liminar, e não para o julgamento definitivo. E não se pode surpreender os jurisdicionados com o julgamento definitivo, o qual não chegou a ser anunciado.

Repito que, segundo informações do Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, a determinação de bloqueio foi específica. Não se determinou o bloqueio de valores do próprio Estado, mas de quantia que este deveria repassar à pessoa jurídica de direito privado, ou seja, à sociedade de economia mista – EMGERPI.

Não posso fugir a esses parâmetros. E não posso também dizer que, em se tratando de execução contra pessoa jurídica de direito privado, há de observar-se instrumental próprio à Fazenda – precatório –, não à pessoa jurídica de direito privado, não à sociedade de economia mista ou empresas públicas, que de público só têm a nomenclatura, porque são também pessoas jurídicas com personalidade própria de direito privado. Por isso, em um primeiro passo, entendo inadequada a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Em passo seguinte, deixo de referendar a liminar. Deliberando o

ADPF 387 / PI

Tribunal no sentido do julgamento da própria arguição de descumprimento de preceito fundamental, não acolho o pedido formalizado na inicial desta ação.

23/03/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI**

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia para acompanhar *o substancioso voto proferido* pelo eminente Relator, **destacando, ainda,** no mesmo sentido, **as doudas razões** expostas pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

É o meu voto.

23/03/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387
PIAUI**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Também peço vênua ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar o Relator quer na conversão de referendo para o julgamento de mérito, por estar a ação devidamente instruída, quer pela adequação da ADPF na forma convertida.

Portanto, pelas razões expendidas, acompanho o voto do Ministro Relator, considerando que essa é uma entidade que trata, como foi dito, de pagamento dos servidores, por meio desses recursos, que não poderiam, portanto, se subtrair do regime próprio de precatórios.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387

PROCED. : PIAUÍ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 22ª REGIÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : EMPRESA DE GESTÃO DE RECURSOS DO ESTADO DO PIAUÍ S/A
- EMGERPI

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, converteu a apreciação do referendo da cautelar em julgamento de mérito e julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, para cassar as decisões judiciais de primeiro e de segundo grau proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). Vencido o Ministro Marco Aurélio, por entender inadequada a arguição, não referendar a liminar, não converter o referendo da cautelar em julgamento de mérito, e, no mérito, não acolher o pedido da inicial da ação. Ausentes, justificadamente, o Ministro Luiz Fux, e, neste julgamento, o Ministro Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 23.3.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário