

24/02/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 620 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	: JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE MOSSORÓ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE JARDIM DO SERIDÓ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa: 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 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 inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental *de forma ampla, geral e imediata* (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).

3. Verbas bloqueadas destinadas ao cumprimento de projetos

ADPF 620 / RN

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)”*.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar procedente o pedido 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

ADPF 620 / RN

estranhas ao objeto desses pactos, confirmando-se, agora em caráter definitivo, a determinação exarada quando do deferimento da medida cautelar, no sentido da imediata devolução das verbas que eventualmente se encontrem bloqueadas, fixar a seguinte tese de julgamento: “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)”, e julgar prejudicado o pedido de natureza cautelar formulado na Petição nº 16602/2020, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 12 a 23 de fevereiro de 2021.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

24/02/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 620 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	: JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE MOSSORÓ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE JARDIM DO SERIDÓ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, contra decisões proferidas nos processos judiciais nº 0100352-44.2018.8.20.0117, do juízo de direito da Vara Única da Comarca de Jardim do Seridó-RN, e nº 08117388-29.2018.8.20.5109 do juízo de direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró-RN. Os referidos atos jurisdicionais bloquearam verbas da União, depositadas em conta-corrente, que se destinavam à implementação de Tecnologia Social de Acesso à Água, objeto do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Norte e a União Federal.

2. A requerente alega violação aos preceitos fundamentais da *legalidade orçamentária* (art. 167, VI, da CF), da *separação dos poderes* (arts.

ADPF 620 / RN

2º, 60, § 4º, III, da CF), da *eficiência da administração pública* (art. 37, *caput*, da CF) e do *federalismo cooperativo* (arts. 23, 24 e 241, da CF). Entende, em síntese, que as decisões judiciais impugnadas vêm impedindo a execução do projeto Tecnologia Social de Acesso à Água, objeto do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012, destinado ao “aprimoramento e desenvolvimento de capacidades gerenciais na captação e uso de água de chuva como condição mais adequada de apoiar a produção e reprodução de vida, sobretudo para as populações de baixa renda em processos de convivência com o semiárido” (cf. peça nº 05). A requerente sustenta, desse modo, que os bloqueios vulneram a destinação específica das verbas públicas dirigidas para a execução desse projeto social.

3. Requereu medida cautelar “para determinar a imediata suspensão dos efeitos de decisões judiciais que impliquem qualquer forma de constrição de valores oriundos das contas de convênio (o Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012) para quitação de obrigações estranhas a esse negócio jurídico, bem como a imediata devolução à referida conta das verbas já bloqueadas, mas ainda não liberadas aos destinatários”. Alega a presença do *fumus boni iuris*, por entender que há manifesta violação aos mencionados preceitos fundamentais. Quanto ao *periculum in mora*, afirma que a presença desse requisito estaria evidenciada no fato de que as decisões impugnadas podem levar à iminente inexecução do projeto social. No mérito, requer seja julgado procedente o pedido, para “afirmar a impossibilidade de bloqueio ou qualquer forma de constrição judicial de receitas vinculadas a convênios que estejam sob a disponibilidade do Poder Público”.

4. Tratando-se a medida cautelar de providência de caráter excepcional, à vista da presunção de validade dos atos do Poder Público, determinei a oitiva do juízo de direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró-RN e do juízo de direito da Vara Única da Comarca de Jardim do Seridó-RN, para que, como autoridades responsáveis por proferir as decisões impugnadas, prestassem informações acerca do

ADPF 620 / RN

pedido de medida cautelar, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999. Após, deu-se vista ao Advogado-Geral da União e, em seguida, ao Procurador-Geral da República.

5. Ao prestar informações, a 3º Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró alegou que a decisão impugnada foi proferida no intuito de garantir o pagamento do serviço de plano de saúde prestado aos servidores da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. Aduz, nesse sentido, que o pedido de reconsideração interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte, que demonstrou a destinação das verbas bloqueadas e requereu o estorno dos valores, restou prejudicado tendo em vista a “interposição de Embargos à Execução (processo nº 0801984-98.2019.8.20.5106), os quais foram recebidos com efeito suspensivo, inclusive, em razão da existência de garantia ao juízo” (peça nº 12).

6. Também em informações, a Vara Única da Comarca de Jardim de Seridó afirmou que o bloqueio foi promovido na impossibilidade de “antever, naquele momento, quais contas bancárias seriam atingidas” (peça nº 11). Informou que, apesar de o Estado ter apresentado petição sobre o destino das verbas bloqueadas, indeferiu o pedido de liberação das contas pela não apresentação de documentos que comprovassem tal alegação, bem como pelo descumprimento de decisões proferidas por aquele juízo.

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da cautelar, por entender presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

8. Em substancioso parecer, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento da medida cautelar e, no mérito, pela procedência do pedido, em razão da atuação do Poder Judiciário em desacordo com os preceitos fundamentais da legalidade orçamentária e da separação de poderes, ao interferir na execução de políticas públicas

ADPF 620 / RN

do Executivo. Além disso, ressaltou que os bloqueios comprometem a execução dos projetos sociais aventados pelo Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012.

9. Deferi a medida cautelar para: **(i)** suspender os efeitos de quaisquer decisões judiciais que impliquem a constrição de valores oriundos de contas do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012 para a quitação de obrigações estranhas a esse pacto; **(ii)** determinar a imediata devolução de verbas já bloqueadas, mas ainda não liberadas aos destinatários. A medida cautelar foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na sessão virtual de 27.03.2020 a 02.04.2020.

10. Posteriormente à propositura da ação a requerente protocolou a Petição nº 16602/2020 para aditar a inicial, ampliando o objeto e os pedidos formulados.

11. Nessa petição, a requerente informa que, após a propositura da ação e antes da apreciação da medida cautelar, foram realizados outros bloqueios judiciais em recursos oriundos de convênios firmados entre o Estado do Rio Grande Norte e a União, por decisões tanto da Justiça Estadual quanto da Justiça Federal. E destaca, como um dos pactos mais afetados por tais decisões, o convênio formalizado pelo Termo de Compromisso nº 001/2013, celebrado entre aquele Estado, por sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), tendo por objeto a construção da Barragem Oiticica, no Município de Jucurutu-RN, bem como obras sociais destinadas às comunidades por ela atingidas.

12. A requerente afirma que “a relevância do objeto deste convênio é imensurável, considerando que a Barragem Oiticica é a maior obra em andamento neste Ente Federativo, orçada atualmente em R\$ 549.996.667,00 (quinhentos e quarenta e nove milhões novecentos e

ADPF 620 / RN

noventa e seis mil seiscientos e sessenta e sete reais), com capacidade de armazenamento de 592.000.000m³ (quinhentos e noventa e dois milhões de metros cúbicos) de água, que será o segundo maior reservatório hídricos do Estado e atenderá ao principal pleito dos habitantes da Região Seridó do Rio Grande do Norte, que há anos enfrentam grave crise hídrica”. E, por documento acostado àquela petição, demonstra que os bloqueios judiciais realizados na conta vinculada a essas obras já ultrapassam a cifra de vinte milhões de reais.

13. Como a petição inicial incluiu como objeto da presente arguição apenas as decisões judiciais que bloquearam recursos vinculados ao Convênio nº 046/2012 - SICONV 775967/2012, a requerente propugna pela sua emenda, nos seguintes termos:

“Dessa forma, faz-se necessário emendar a petição inicial da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para incluir, como objeto da ação, as seguintes decisões judiciais que bloquearam recursos vinculados à construção da Barragem Oiticica:

a) decisão judicial proferida no processo n. 0802798-75.2019.4.05.8400 (Doc. 2 – em anexo), em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, na qual foi mantido o bloqueio de aproximadamente R\$ 2 milhões de reais na conta vinculada ao Termo de Compromisso em questão, mesmo após o requerimento de desbloqueio mesmo após o pedido de desbloqueio formulado pelo Estado;

b) decisão judicial proferida no processo n. 0511187-25.2019.4.05.8400 (Doc. 3–em anexo), em trâmite na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, na qual foi mantido o bloqueio de valores na conta vinculada ao Termo de Compromisso em questão, mesmo após o pedido de desbloqueio formulado pelo Estado.

Emenda-se ainda a petição inicial para acrescentar o pedido cautelar de suspensão das decisões citadas, bem como de suspensão dos efeitos de quaisquer decisões judiciais ou

ADPF 620 / RN

administrativas que impliquem a constrição de valores oriundos de contas vinculadas ao Termo de Compromisso nº 001/2013, celebrado entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e o Estado do Rio Grande do Norte, para a quitação de obrigações estranhas ao objeto desse pacto, bem como a imediata devolução das verbas já bloqueadas, mas ainda não liberadas aos destinatários”.

14. É o relatório.

24/02/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 620 RIO GRANDE DO NORTE

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

Ementa: 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 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

ADPF 620 / RN

subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental *de forma ampla, geral e imediata* (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).

3. 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.

ADPF 620 / RN

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)*”.

I. QUESTÕES PRELIMINARES. DO CABIMENTO DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

1. De início, resalto que a requerente tem legitimidade para ajuizar a ADPF (art. 2º, V, da Lei nº 9.882/1999 c/c art. 103, V, da CF). Não há dúvida quanto à presença do interesse estadual na presente demanda, pois a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte impugna decisões judiciais que bloquearam verbas da União, depositadas em conta-corrente que se destinava à implementação de Tecnologia Social de Acesso à Água, objeto do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012, celebrado entre aquele Estado e a União Federal. Constato, ainda, a devida indicação dos preceitos fundamentais que se consideram violados: princípios da *legalidade orçamentária* (art. 167, VI, da CF), da *separação dos poderes* (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF), da *eficiência da administração pública* (art. 37, *caput*, da CF) e do *federalismo cooperativo* (arts. 23, 24 e 241, da CF). Verifica-se, também, a devida indicação dos atos que ofenderiam os referidos preceitos fundamentais: decisões judiciais proferidas pela Justiça estadual.

2. Em relação ao cabimento da arguição, é preciso tecer breves considerações sobre a possibilidade de a ADPF ter como objeto

ADPF 620 / RN

decisões judiciais. Embora controversa, a questão não é nova nesta Corte. O STF tem afirmado há algum tempo que a existência de ações e recursos em instância ordinária ou mesmo extraordinária não exclui, por si só, a admissibilidade desta ação. O Plenário da Corte tem entendido que a subsidiariedade de que trata o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, se caracteriza pela inexistência de outro processo capaz de sanar o problema de forma eficaz, que não o controle abstrato em sede de ADPF. O “outro meio eficaz” a que se refere a lei de regência deve ser compreendido como aquele apto a resolver a controvérsia de forma geral e imediata. O entendimento vem se firmando desde 2005, quando esta Corte julgou a ADPF 33 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 07.12.2005).

4. Nesse sentido, decisões judiciais se enquadram na definição de “ato do poder público” a que se refere o *caput* do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, sujeitando-se ao controle de constitucionalidade por meio de ADPF, sempre que os meios ordinários não sejam capazes de solucionar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz.

5. No entanto, há duas ressalvas importantes que o STF entendeu necessárias para o ajuizamento da ADPF nessas hipóteses. A primeira é a de que seu cabimento se dá apenas em situações extraordinárias, nas quais o tempo de resposta normal nas instâncias ordinárias é capaz de acarretar grave desequilíbrio social e econômico. A segunda ressalva é a de que o conjunto de decisões judiciais não tenha transitado em julgado. Nesse sentido: ADPF 249-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.08.2014.

6. No caso vertente, a arguição se volta contra provimentos jurisdicionais proferidos no âmbito de diversos órgãos do Poder Judiciário. Considerando-se a pulverização dos atos questionados por vários juízos e órgãos colegiados, a interposição dos recursos cabíveis em cada um desses processos não seria capaz de solucionar a controvérsia de modo imediato, definitivo e com eficácia geral e vinculante.

ADPF 620 / RN

7. Cabe ainda destacar, preliminarmente, que, conforme registrado no Relatório, posteriormente à propositura da ação a requerente protocolou a Petição nº 16602/2020 para aditar a inicial, ampliando o objeto e os pedidos formulados.

8. Com efeito, o pedido inicial cingiu-se a bloqueios judiciais em recursos oriundos do Convênio nº 046/2012 - SICONV 775967/2012, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Norte e a União Federal, para a implementação de tecnologia social de acesso à água. O objeto da arguição foram decisões judiciais proferidas nos Processos nº 0100352-44.2018.8.20.0117 e nº 08117388-29.2018.8.20.5106, que tramitam nos juízos da Comarca de Jardim do Seridó-RN e na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró-RN, respectivamente.

9. Pela Petição nº 16602/2020, todavia, a requerente informa que, após a propositura da ação e antes da apreciação da medida cautelar, foram realizados outros bloqueios judiciais em recursos oriundos de convênios firmados entre o Estado do Rio Grande Norte e a União, por decisões tanto da Justiça Estadual quanto da Justiça Federal. Destaca-se, entre os pactos mais afetados por tais decisões judiciais, o convênio formalizado pelo Termo de Compromisso nº 001/2013, celebrado entre aquele Estado, por sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), tendo por objeto a construção da Barragem Oiticica, no Município de Jucurutu-RN, bem como obras sociais destinadas às comunidades por ela atingidas.

10. Afirma a requerente que “a relevância do objeto deste convênio é imensurável, considerando que a Barragem Oiticica é a maior obra em andamento neste Ente Federativo, orçada atualmente em R\$ 549.996.667,00 (quinhentos e quarenta e nove milhões novecentos e noventa e seis mil seiscientos e sessenta e sete reais), com capacidade de

ADPF 620 / RN

armazenamento de 592.000.000m³ (quinhentos e noventa e dois milhões de metros cúbicos) de água, que será o segundo maior reservatório hídricos do Estado e atenderá ao principal pleito dos habitantes da Região Seridó do Rio Grande do Norte, que há anos enfrentam grave crise hídrica”. E, por documento acostado àquela petição, demonstra que os bloqueios judiciais realizados na conta vinculada a essas obras já ultrapassam a cifra de vinte milhões de reais.

11. Como a petição inicial incluiu como objeto da presente arguição apenas as decisões judiciais que bloquearam recursos vinculados ao Convênio nº 046/2012 - SICONV 775967/2012, a requerente propugna pela sua emenda, para que se incluam também os bloqueios realizados na conta vinculada à construção da Barragem Oitica, pois, atualmente, tais atos são “os que mais causam prejuízos à execução das políticas públicas objeto de convênios”.

12. Em síntese, a requerente pleiteia o seguinte:

“Dessa forma, faz-se necessário emendar a petição inicial da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para incluir, como objeto da ação, as seguintes decisões judiciais que bloquearam recursos vinculados à construção da Barragem Oitica:

a) decisão judicial proferida no processo n. 0802798-75.2019.4.05.8400 (Doc. 2 – em anexo), em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, na qual foi mantido o bloqueio de aproximadamente R\$ 2 milhões de reais na conta vinculada ao Termo de Compromisso em questão, mesmo após o requerimento de desbloqueio mesmo após o pedido de desbloqueio formulado pelo Estado;

b) decisão judicial proferida no processo n. 0511187-25.2019.4.05.8400 (Doc. 3–em anexo), em trâmite na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, na qual foi mantido o bloqueio de valores na conta vinculada ao Termo de Compromisso em questão, mesmo após o pedido de

ADPF 620 / RN

desbloqueio formulado pelo Estado.

Emenda-se ainda a petição inicial para acrescentar o pedido cautelar de suspensão das decisões citadas, bem como de suspensão dos efeitos de quaisquer decisões judiciais ou administrativas que impliquem a constrição de valores oriundos de contas vinculadas ao Termo de Compromisso nº 001/2013, celebrado entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e o Estado do Rio Grande do Norte, para a quitação de obrigações estranhas ao objeto desse pacto, bem como a imediata devolução das verbas já bloqueadas, mas ainda não liberadas aos destinatários”.

13. Como se infere dessa petição e dos documentos a ela acostados, o objeto do Termo de Compromisso nº 001/2013, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Norte e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), é conexo ao do Convênio nº 046/2012 - SICONV 775967/2012. Ademais, os fundamentos jurídicos do pedido de aditamento são idênticos aos que alicerçam os pedidos contidos na petição inicial, de modo que, por imperativos de efetividade e economia processual, não vislumbro necessidade de submeter os autos novamente à manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, encontrando-se o processo suficientemente instruído para que se possa passar, desde logo, ao julgamento do mérito.

II. DO MÉRITO

14. Superadas as questões preliminares, passo ao mérito da arguição, pronunciando-me, desde já, pela procedência do pedido. A questão que se coloca nos presentes autos consiste em saber se é possível o bloqueio judicial de verbas da União, depositadas em conta-corrente, que se destinam: **(i)** à implementação de Tecnologia Social de Acesso à Água, objeto do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Norte e a União Federal; **(ii)** à construção da Barragem Oiticica, no Município de Jucurutu-RN, e às

ADPF 620 / RN

obras sociais destinadas às comunidades por ela atingidas, objeto do Termo de Compromisso nº 001/2013, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Norte, por sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

15. Tem razão a requerente quanto à alegada violação do princípio da *legalidade orçamentária* (art. 167, VI, da CF), bem como dos princípios da *eficiência da administração pública* (art. 37, *caput*, CF) e da *harmonia entre os Poderes* (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF).

16. No *princípio da legalidade orçamentária* reside o devido trâmite processual para a alocação e utilização dos recursos públicos. A Constituição estabelece a competência do Poder Executivo para apresentar os projetos de lei em matéria orçamentária. A seguir, recairá sobre o Poder Legislativo a função de analisar e aprovar a proposta, como órgão de representação popular que é, tudo na forma dos arts. 165 a 169 da Constituição. A dinâmica da celebração e execução de convênios com implicações orçamentárias submete-se a essa mesma lógica da primazia das *decisões de natureza política* – administrativas e legislativas – acerca da alocação e destinação de recursos públicos sempre escassos.

17. A problemática posta na presente ADPF surge, em especial, das balizas do processo orçamentário determinadas pelo constituinte, que deixam evidente a não interferência do Poder Judiciário em seu aspecto organizacional. Desse modo, salvo casos excepcionalíssimos, não é possível que, por meio de decisões judiciais constritivas, se modifique a destinação de recursos públicos previamente direcionados para a promoção de outros projetos, sob pena de incompatibilidade com os enunciados da Constituição.

18. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes: ADPF 33, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. em 07.12.2005; ADPF 114 MC, Min.

ADPF 620 / RN

Rel. Joaquim Barbosa, j. em 21.06.2007; ADPF 405 MC, Min. Rel. Rosa Weber, j. em 14.06.2017; ADPF 387 MC, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. em 08.04.2016.

19. A Constituição de 1988 prevê, expressamente, que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro depende de *autorização legislativa* (art. 167, VI). Por isso, o uso de verbas já alocadas para a execução de finalidades diversas, como a solvência de dívidas, não observa as normas constitucionais concernentes à legalidade orçamentária.

20. Cabe também destacar o estreito vínculo entre a legalidade orçamentária e o princípio da separação dos poderes. O art. 2º da Constituição Federal prevê que os Poderes da República devem operar de forma equilibrada e harmônica, sem sobreposições indevidas e respeitando os ditames constitucionais. Tal postulado rechaça a interferência do Judiciário na organização orçamentária dos projetos da administração pública, salvo, excepcionalmente, como fiscalizador. A título exemplificativo, confira-se precedente nesse sentido:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS JUDICIAIS. BLOQUEIO DE RECURSOS DE CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO PIAUÍ. PAGAMENTO DE DÉBITOS TRABALHISTAS. 1. Arguição proposta pelo Governador do Piauí contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-22ª Região que determinaram o **bloqueio de recursos de convênios firmados entre o Estado e a União** (e/ou autarquias federais) para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI. 2. (...) 3. **Os recursos vinculados à execução do objeto de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal. Ofensa à separação**

ADPF 620 / RN

de poderes (art. 2º da CF/1988) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber. 4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido e fixar a seguinte tese: “Os recursos públicos vinculados a convênios não podem ser bloqueados ou penhorados por decisão judicial para pagamento de débitos trabalhistas de sociedade de economia mista, ainda que as verbas tenham sido repassadas à estatal, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF/1988 e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988)” (ADPF 114, sob minha relatoria, j. em 23.08.2019, grifou-se).

21. Não cabe ao Poder Judiciário interferir discricionariamente na destinação de verbas públicas. A exigência de lei para a modificação da destinação orçamentária de recursos públicos (art. 167, VI, da CF) tem por finalidade resguardar o planejamento chancelado pelos Poderes Executivo e Legislativo no momento de aprovação da lei orçamentária anual. Esse procedimento desenhado pela Constituição destina-se a propiciar o debate entre aquelas instâncias representativas da vontade popular acerca da melhor maneira de aplicar o dinheiro público. É nessa ocasião que se definem as prioridades de atuação da Administração, isto é, que se apontam as políticas e serviços públicos que deverão ser implementados ou aprimorados no exercício financeiro respectivo. Portanto, a Constituição considera essencial a convergência de vontades entre os Poderes Executivo e Legislativo para a alocação das verbas públicas, não sendo possível ao Poder Judiciário fazer, *sponte propria*, mudanças nessa configuração.

22. Por último, entende-se o *princípio da eficiência da administração pública* (art. 37, *caput*, CF) como igualmente relevante no contexto da presente ADPF. Em precedente análogo, esta Corte assim decidiu:

“CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS

ADPF 620 / RN

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, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 17.10.2018, grifou-se).

23. No caso presente, os atos jurisdicionais impugnados, ao impedirem o uso das verbas federais para o cumprimento do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012 e do Termo de Compromisso nº 001/2013, agiram como obstáculo ao pleno exercício da atividade de gestão pública, vulnerando a execução de projetos do Poder Executivo.

III. CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, voto no sentido de julgar procedente o pedido, declarando 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, confirmando-se, agora em caráter definitivo, a determinação exarada quando do deferimento da medida cautelar, no sentido da imediata devolução das verbas que eventualmente

ADPF 620 / RN

se encontrem bloqueadas.

25. Fica prejudicado o pedido de natureza cautelar formulado na Petição nº 16602/2020.

26. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “*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)*”.

27. É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 620

PROCED. : RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) : JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA
COMARCA DE MOSSORÓ

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE JARDIM
DO SERIDÓ

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na arguição 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, confirmando-se, agora em caráter definitivo, a determinação exarada quando do deferimento da medida cautelar, no sentido da imediata devolução das verbas que eventualmente se encontrem bloqueadas; fixou a seguinte tese de julgamento: "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)"; e julgou prejudicado o pedido de natureza cautelar formulado na Petição nº 16602/2020, tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 12.2.2021 a 23.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário