

23/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 789  
MARANHÃO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE TIMON</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 2ª VARA DO TRABALHO DE IMPERATRIZ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 4ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE BARREIRINHAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 6ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 1ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE CAXIAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 3ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 3ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA</b>

**ADPF 789 / MA**

<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE CHAPADINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA 1ª VARA DO TRABALHO DE IMPERATRIZ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA 7ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA 4ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE PARNAÍBA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO JUDICIAL DE VERBAS DE ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO.

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

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

3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de

**ADPF 789 / MA**

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

4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios.

**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 confirmar a cautelar anteriormente deferida e julgar procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: “Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário, não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF/1988), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF/1988) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da CF/1988)”. Tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 13 a 20 de agosto de 2021.

**ADPF 789 / MA**

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

**23/08/2021**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 789  
MARANHÃO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE TIMON</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 2ª VARA DO TRABALHO DE IMPERATRIZ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 4ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE BARREIRINHAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 6ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 1ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE CAXIAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 3ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 3ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA</b>

**ADPF 789 / MA**

<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE CHAPADINHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA 1ª VARA DO TRABALHO DE IMPERATRIZ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA 7ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA 4ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE PARNAÍBA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Maranhão, tendo por objeto decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, que resultaram em bloqueio, penhora ou liberação de valores integrantes do orçamento da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, à revelia do regime constitucional de precatórios. Segundo narrado na inicial, as decisões judiciais, em conjunto, configuram forte abalo às contas da estatal maranhense e, consequentemente, à prestação de serviço público de saúde no curso da pandemia da Covid-19.

2. O requerente afirma que os atos de constrição praticados

**ADPF 789 / MA**

pela Justiça do Trabalho ensejam a violação dos seguintes preceitos fundamentais: (i) princípio da separação dos poderes, porque, da forma como efetivados os sequestros, há intervenção indevida do Judiciário sobre o Executivo, com o consequente comprometimento de políticas públicas; (ii) princípio da legalidade orçamentária, tendo em conta que os sequestros importam em verdadeiros atos de transposição de dotação orçamentária realizados pelo Judiciário, gerando caos na gestão das finanças estaduais; (iii) sistema constitucional dos precatórios, já que as decisões objeto da ADPF determinam o bloqueio de verbas públicas sem observar o sistema de precatórios, estendido às estatais prestadoras de serviço público pela jurisprudência pacífica do STF; e (iv) princípio da continuidade dos serviços públicos, visto que o comprometimento das fontes de financiamento da empresa pública acarreta prejuízo à continuidade do serviço público de saúde.

3. Em 23.02.2021, deferi o pedido cautelar para determinar: (i) a imediata suspensão de todo e qualquer ato de constrição imposto pela Justiça do Trabalho sobre os recursos da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares e do Estado do Maranhão a tal título, devendo as execuções em curso observar a sistemática dos precatórios; bem como (ii) a devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas. Ademais, determinei a intimação do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, na pessoa do seu Presidente, e a abertura de vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República.

4. O Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, em suas informações, destacou a personalidade jurídica de direito privado da empresa pública estadual e a impossibilidade de extensão das prerrogativas processuais aplicáveis à Fazenda Pública às estatais, nos termos do entendimento majoritário do Tribunal Superior do Trabalho.

5. Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência

**ADPF 789 / MA**

integral dos pedidos, em parecer assim ementado:

“Administrativo e financeiro. Medidas judiciais de bloqueio, penhora, arresto e sequestro de recursos da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH. Empresa pública prestadora de serviço público essencial em regime não concorrencial: aplicabilidade do regime de precatórios. Precedentes dessa Corte Suprema. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constitutivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes, notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente.”

6. Em seu parecer, o Procurador-Geral da República opina pelo conhecimento da arguição e pela procedência do pedido. Argumenta que decisões judiciais constitutivas sobre recursos públicos de prestadoras de serviço público em regime não concorrencial desrespeitam o regime constitucional dos precatórios e implicam a alteração de programa orçamentário sem prévia autorização legislativa, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

7. É o relatório.



23/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 789  
MARANHÃO**

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO JUDICIAL DE VERBAS DE ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO.

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente,

**ADPF 789 / MA**

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

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

4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios.

**I. CABIMENTO DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL**

1. Registro, inicialmente, que a presente ADPF está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim,

**ADPF 789 / MA**

por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin.

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

3. No caso concreto, o Governador do Estado do Maranhão aponta diversas execuções judiciais nas quais verbas orçamentárias da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares têm sido penhoradas para quitação de diferentes dívidas. Não resta dúvida de que, individualmente, tais decisões podem ser objeto de recursos e incidentes processuais ordinários. Nada obstante, a pluralidade de decisões e a potencialidade lesiva a preceitos fundamentais abrem a via do controle concentrado de constitucionalidade, na linha da ampliação que originou, inclusive, a criação da ADPF pelo legislador.

4. Além disso, dezenas ou centenas de recursos ou incidentes processuais fatalmente seriam direcionados a esta Corte no futuro, sendo aconselhável dirimir a controvérsia com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*. No cenário atual de judicialização de massa e de comunhão de esforços pela diminuição do acervo do Supremo Tribunal Federal, a expansão do controle concentrado de constitucionalidade acarreta a redução do volume de recursos e incidentes processuais diariamente

**ADPF 789 / MA**

distribuídos ao STF, contribuindo para que a Corte possa minorar seu passivo judicial e prestigiar os princípios da efetividade e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988).

5. Por conseguinte, reputo cabível a ADPF, considerando a pulverização de execuções no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e a necessidade de se conferir segurança jurídica e previsibilidade à execução orçamentária da EMSERH.

**II. MÉRITO: VIOLAÇÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS (ART. 100, CF/1988)**

6. Passando ao mérito, o pedido deve ser julgado procedente. A questão principal que se coloca é se é possível o bloqueio judicial de verbas da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH para quitação de suas dívidas.

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

8. A empresa pública maranhense tem por finalidade a “prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação de apoio às instituições de ensino, pesquisa e extensão” (art. 3º, *caput*, da Lei estadual nº 9.732/2012) e as suas atividades estão inseridas exclusivamente no Sistema Único de Saúde (art. 3º, § 1º, da Lei estadual nº 9.732/2012). Seu capital social é integralmente composto por ações pertencentes ao referido Estado.

9. O Estatuto Social da EMSERH elenca, em seu art. 9º, as

**ADPF 789 / MA**

competências específicas da estatal, dentre as quais ressalto as seguintes: (i) administrar unidades estaduais de saúde (art. 9º, I; (ii) prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade (art. 9º, I); (iii) prestar serviços de apoio ao processo de gestão de unidades hospitalares estaduais (art. 9º, II); e prestar serviços de apoio à geração de conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas (art. 9º, III).

10. Vê-se, portanto, que a estatal presta serviço público essencial de saúde, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário.

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

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

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

2. A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do

**ADPF 789 / MA**

Norte CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). Precedentes.

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

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

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

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

2. As decisões judiciais se enquadram na definição de ato do poder público de que trata o caput do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, o que as sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz

**ADPF 789 / MA**

para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Precedentes.

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

4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido, com fixação da seguinte tese: Verbas estaduais não podem ser objeto de bloqueio, penhora e/ou sequestro para pagamento de valores devidos em ações trabalhistas, ainda que as empresas reclamadas detenham créditos a receber da administração pública estadual, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF, e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF). (ADPF 485, sob minha relatoria)

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

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

**ADPF 789 / MA**

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

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS JUDICIAIS. BLOQUEIO DE RECURSOS DE CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO PIAUÍ. PAGAMENTO DE DÉBITOS TRABALHISTAS.

1. Arguição proposta pelo Governador do Piauí contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-22ª Região que determinaram o bloqueio de recursos de convênios firmados entre o Estado e a União (e/ou autarquias federais) para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí COMDEPI. 2. (...) 3. Os recursos vinculados à execução do objeto de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal. Ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF/1988) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber. 4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar



**ADPF 789 / MA**

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).

15. Por último, entende-se o princípio da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, CF/1988) como igualmente relevante no contexto da presente ADPF. Os atos jurisdicionais impugnados, ao bloquearem verbas orçamentárias da empresa pública estadual para o pagamento de suas dívidas, atuaram como obstáculo ao exercício eficiente da gestão pública, subvertendo o planejamento e a ordem de prioridades na execução de políticas públicas de saúde, em momento dramático de combate à pandemia da COVID-19.

**III. CONCLUSÃO**

16. Diante do exposto, confirmo a cautelar anteriormente deferida e julgo procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas.

17. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário, não podem ser bloqueados ou sequestrados por

**ADPF 789 / MA**

decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF/1988), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF/1988) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da CF/1988).

18. É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 789**

PROCED. : MARANHÃO

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE TIMON

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 2ª VARA DO TRABALHO DE IMPERATRIZ

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 4ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE BARREIRINHAS

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 6ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 1ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE CAXIAS

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 3ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 3ª VARA DO TRABALHO DE TERESINA

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE CHAPADINHA

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 1ª VARA DO TRABALHO DE IMPERATRIZ

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 7ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 4ª VARA DO TRABALHO DE SÃO LUÍS

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

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA VARA DO TRABALHO DE PARNAÍBA

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

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, confirmou a cautelar anteriormente deferida e julgou procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares - EMSEH ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário,

para as respectivas contas de que foram retiradas. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: “Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário, não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF/1988), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF/1988) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da CF/1988)”. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 13.8.2021 a 20.8.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), 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