

21/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. BLOQUEIO, ARRESTO, PENHORA, SEQUESTRO E LIBERAÇÃO DE VALORES EM CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DE SALÁRIOS E BENEFÍCIOS DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS. SATISFAÇÃO DE CRÉDITOS DE PRESTADORES DE SERVIÇOS. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES POLÍTICAS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ATO DO

ADPF 405 / RJ

PODER PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABÍVEL. ARTS. 1º, *CAPUT*, E 4º, § 1º, DA LEI Nº 9.882/1999. ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS. TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES ÓRGÃOS OU CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VEDAÇÃO. ARTS. 2º, 84, II, e 167, VI e X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DAS DECISÕES IMPUGNADAS EXCLUSIVAMENTE NOS CASOS EM QUE AS MEDIDAS CONSTRITIVAS TENHAM RECAÍDO SOBRE RECURSOS DE TERCEIROS, ESCRITURADOS CONTABILMENTE, INDIVIDUALIZADOS OU COM VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, *caput*, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.

2. A efetividade do modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Constituição Federal supõe a observância dos princípios e regras do sistema orçamentário (arts. 167, VI e X, da CF), do regime de repartição de receitas tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da garantia de parâmetros devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (art. 100, da CF). Expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais, que alcancem recursos de terceiros, escriturados contabilmente,

ADPF 405 / RJ

individualizados ou com vinculação orçamentária específica implicam alteração da destinação orçamentária de recursos públicos e remanejamento de recursos entre categorias de programação sem prévia autorização legislativa, o que não se concilia com o art. 167, VI e X, da Constituição da República. A usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo – exercer a direção da Administração – e ao Poder Legislativo – autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro – afronta os arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política. Precedentes.

3. Procedência apenas parcial para declarar inconstitucionais as decisões judiciais impugnadas, exclusivamente nos casos em que as medidas constritivas nelas determinadas tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, em afronta aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Constituição da República.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente em parte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgar parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar inconstitucionais as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que determinaram o arresto, o sequestro, o bloqueio, a penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, exclusivamente nos casos em que essas determinações tenham

ADPF 405 / RJ

recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, ou seja, ações que, versando esses pedidos, tenham implicado ordens constritivas com determinações de que recaíssem sobre recursos assim qualificados, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio, que inadmitia a arguição, em sessão virtual do Pleno de 11 a 18 de junho de 2021, na conformidade da ata do julgamento.

Brasília, 22 de junho de 2021.

Ministra Rosa Weber
Relatora

21/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Trata-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, com pedido de **liminar**, proposta em **05.5.2016** pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face do “conjunto de decisões do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, em Primeira e Segunda Instâncias, que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo para atender: (i) determinação de imediato pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de

ADPF 405 / RJ

serviços; e (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos”.

O autor defende que “os atos do Poder Público que determinam a expropriação de recursos administrados pelo Poder Executivo Estadual” traduzem violação dos **preceitos fundamentais** da Constituição da República concernentes ao direito à igualdade (**art. 5º, caput**), à independência entre os poderes (**art. 2º**), à independência do Poder Executivo para exercer a direção superior da Administração (**art. 84, II**), aos princípios e regras do sistema orçamentário (**art. 167, VI e X**), ao princípio federativo (**arts. 1º e 18**), ao regime de repartição de receitas tributárias (**arts. 34, V, 158, III e IV, 159, §§ 3º e 4º, e 160**), à garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (**art. 100**) e ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

À alegação de que presentes o *fumus boni juris* – evidente o direito do Estado do Rio de Janeiro de resguardar os recursos para os fins a que se destinam – e o *periculum in mora* – pela inviabilidade de execução do orçamento público e comprometimento irreversível do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Rio de Janeiro –, requer **(a) a suspensão liminar** dos efeitos de todas as decisões judiciais que tenham determinado arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro; **(b) seja determinado aos órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que se abstenham de impor novos arrestos, sequestros, bloqueios, penhoras e liberações de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos;** e **(c) seja determinado aos órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que se abstenham de reputar inválido ou ineficaz o calendário de pagamentos e transferências constitucionais estabelecido**

ADPF 405 / RJ

pelo Poder Executivo.

No mérito, pugna pela **procedência** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja reconhecida, *“com eficácia erga omnes e efeito vinculante, a inconstitucionalidade de decisões judiciais de arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para: (i) determinação de imediato pagamento de remuneração e benefícios previdenciários a servidores estaduais ativos, inativos e pensionistas, desconsiderando o calendário de pagamento fixado pelo Executivo para o funcionalismo público; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços; (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos, na medida em que tais práticas violam preceitos constitucionais fundamentais”*.

Requer, ainda, *“que se reconheça a inconstitucionalidade das decisões de idêntico teor (arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro), que se fundamentem na invalidade ou ineficácia de calendário de pagamentos e transferências constitucionais estabelecido pelo Poder Executivo, que garanta a satisfação de créditos de mesma natureza de forma isonômica e que se baseie na realidade financeira e na disponibilidade de caixa do Estado, na forma como exige o comando do artigo 5º, caput, da Constituição”*.

Pela **petição nº 23216/2016**, de 09.5.2016, o **Estado do Rio de Janeiro** noticia que, logo após o ajuizamento desta ADPF, *“sobreveio outra decisão de arresto das contas do Estado, no valor aproximado de 1,6 bilhão de reais”*. Aponta para a *“alarmante situação em que o juiz não apenas define as prioridades de pagamento, sem obedecer a qualquer critério de cronologia ou preferência, pouco se importando se há recursos e a quem pertence, independentemente do planejamento do administrador público”*, como geradora de verdadeiro *“caos nas contas públicas”*. Pede a concessão do pedido de liminar deduzido na exordial.

2. No mesmo dia, o **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, espontaneamente, apresenta **manifestação** em que pugna pelo **não conhecimento** da presente ADPF, forte no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, segundo o qual *“não se admite arguição de descumprimento de*

ADPF 405 / RJ

preceito fundamental quando há outro meio eficaz de sanar a alegada lesão a preceito fundamental". Argumenta, nesse sentido, que acaso inconstitucionais as decisões judiciais objeto desta ação, "haveria remédio mais simples e inequivocamente eficaz: o conjunto de normas contidas no art. 4º da Lei federal nº 8.437/1992, isto é, o conhecidíssimo instituto da 'Suspensão de Liminar'" Defende que a pretensão veiculada no feito é a de, "em caráter preventivo, geral e abstrato, impossibilitar-se o Poder Judiciário de cumprir sua missão constitucional". No mérito, pondera que os **direitos fundamentais do acesso à jurisdição, da proteção da confiança e à própria alimentação** se impõem como óbices ao pleito autoral. Observa que "a situação caótica da qual o Poder Executivo não soube proteger as finanças fluminenses conduz vários seres humanos, alguns de significativa idade e já completamente incapacitados para o trabalho, todos aposentados pelo regime especial previdenciário do Estado do Rio de Janeiro, ao desespero: confiando no recebimento mensal de seus proventos, deles dependendo para sua alimentação e satisfação das mais básicas necessidades, provocam a jurisdição a fim de verem protegidos seus direitos fundamentais". Ao registro de que as "decisões da Magistratura de Primeira Instância sobre tão doloroso tema não escapam do escrutínio das Egrégias Câmaras Cíveis nem da Presidência", afirma que "ponderados os preceitos fundamentais apontados pelo Requerente com os de mesma espécie suprarreferidos, é dever indeclinável do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro exercer a jurisdição e, caso a caso, conceder ou não medidas liminares contra o Poder Público", razão pela qual deve ser julgado **improcedente** o pedido.

Em 10.5.2016, o **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** vem novamente aos autos para requerer a desconsideração do suposto arresto no valor aproximado de um bilhão e quinhentos mil reais, a que aludiu o **Estado do Rio de Janeiro** na **petição nº 23216/2016**, porque já estava suspensa, no momento em que noticiado, a liminar que o determinara. Aponta ausente, ainda, a legitimidade *ad causam* do **Estado do Rio de Janeiro**. Junta cópia da decisão suspensiva da liminar em questão.

3. Requisitadas informações, nos moldes do art. 5º, § 2º, da Lei

ADPF 405 / RJ**9.882/1999.**

Petição do **Estado do Rio de Janeiro (25499/2016)** em que afirmada a observância do requisito da subsidiariedade na presente ADPF, ao argumento de que *“não há outro meio eficaz de sanar o estado de lesividade, senão no contexto da ordem constitucional global, pela via do processo objetivo, com solução de caráter geral e irrestrito que permita que um Poder exerça plenamente a sua missão constitucional de apreciar e decidir sobre lesão ou ameaça a direitos sem que tal prática implique o estrangulamento do exercício das atividades do outro Poder”*. Destaca-se que as medidas existentes no plano subjetivo, a exemplo da prevista no art. 4º, § 8º, da Lei 8.437/1992, se têm revelado insuficientes para interromper o estado de lesividade.

Em 18.5.2016, o **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** comunica a instauração de **incidente de resolução de demandas repetitivas**, no âmbito do Órgão Especial daquela Corte, nos moldes do **art. 976 do CPC/2015**, tendo como escopo a reunião das *“inúmeras demandas individuais ajuizadas neste Egrégio Tribunal de Justiça sobre Decretos regulando as datas de pagamento de remunerações e proventos de servidores públicos fluminenses e as decorrentes medidas judiciais de arresto, sequestro e bloqueio de verbas orçamentárias”*.

Nova petição do **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, em 20.5.2016, dessa vez para juntar planilha demonstrativa da eficácia do instrumento regulado pelo art. 4º, § 8º, da Lei 8.437/1992, ao evidenciar que o Tribunal de Justiça efetivamente suspendeu dezenas de processos sobre o tema.

A **Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região** encaminha as **informações** prestadas pela Exma. Juíza titular da **5ª Vara do Trabalho** referentes à concessão de **liminar em ação civil pública** determinando o pagamento em quarenta e oito horas, sob pena de bloqueio, dos salários atrasados dos médicos contratados pelo Instituto Data Rio para prestar serviços em diversas unidades estaduais de saúde, sem pagamento desde **outubro de 2015**, a fim de evitar colapso maior na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro.

O **Governador do Estado do Rio de Janeiro**, na **petição nº**

ADPF 405 / RJ

29194/2016, de 06.6.2016, informa “*ordem de arresto nas contas do Estado do Rio de Janeiro, no valor R\$ 49.211.075,58 (quarenta e nove milhões, duzentos e onze mil, setenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), para pagamento da folha de pessoal da Defensoria Pública do Estado*”, que “*recaiu sobre recursos provenientes de operação de crédito contratada com a Corporação Andina de Fomento, materializando concreta violação do artigo 167, incisos VI e X, da Constituição Federal*”. Aponta que “*as constrições indicadas na petição inicial e o arresto agora noticiado consubstanciam inconstitucionais pagamentos de despesas de pessoal com recursos vinculados a outras programações orçamentárias*”. Reitera o pedido de liminar.

Em resposta, a **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro** (**petição nº 30772/2016**), afirma que o valor objeto do arresto mencionado corresponde ao **duodécimo** orçamentário da Defensoria Pública, previsto no **art. 168 da Constituição da República** e fixado na **Lei orçamentária anual do Estado do Rio de Janeiro**, a **Lei nº 7.210/2016**, destinado não apenas à despesa com pessoal, mas ao custeio do próprio funcionamento da instituição.

Manifestação do **Advogado-Geral da União** pelo **deferimento da medida cautelar** requerida, ao entendimento de que os atos do Poder Público questionados na presente arguição alteram a destinação orçamentária de verbas públicas sem observância do **princípio da legalidade orçamentária** previsto no **art. 167, VI, da Carta Política**, além de caracterizar interferência do Poder Judiciário no processo de eleição das despesas públicas, em ofensa ao preceito fundamental da **separação dos Poderes**.

Pela **petição nº 32220/2016**, o **Governador do Estado do Rio de Janeiro** contesta a manifestação da **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro** e reitera o pedido de liminar.

O **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** presta novos esclarecimentos (**petição nº 34278/2016**), à luz das manifestações anteriores.

Petições nºs **47641/2016**, **50408/2016** e **55379/2016** do **Governador do Estado do Rio de Janeiro**, renovando o pedido de liminar e noticiando a

ADPF 405 / RJ

interrupção de repasses do Banco Mundial, em razão do arresto de valores destinados ao financiamento de projetos de desenvolvimento.

O **Procurador-Geral da República** opina pela procedência parcial do pedido, *“somente para determinar imediata suspensão dos efeitos de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça e demais órgãos da Justiça do Estado do Rio de Janeiro e pelo Tribunal Regional do Trabalho e demais órgãos da Justiça do Trabalho da 1ª Região que ordenem, indiscriminadamente, arresto, sequestro, penhora, ‘bloqueio’ ou liberação de verbas públicas em contas administradas pelo Poder Executivo do Rio de Janeiro, para pagamento do funcionalismo público estadual ou de prestadores de serviços”*.

Admiti o ingresso da **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**, e da **União** no feito, na condição de *amici curiae*.

Em **10.11.2016**, o Governador do Estado do Rio de Janeiro noticia que o Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro, acolhendo pedido do SINDJUSTIÇA, determinou a penhora da renda diária das contas do Estado do Rio de Janeiro, a fim de garantir o repasse de duodécimos ao Poder Judiciário e, por consequência, a quitação integral da folha de pagamento do quadro de pessoal de ativos e inativos, o que teria resultado na expropriação de R\$ 146.421.219,83, (cento e quarenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e um mil, duzentos e dezenove reais e oitenta e três centavos). Em outra decisão, o referido Juízo determinou, ainda, o arresto e a penhora de renda diária das Autarquias estaduais, até o valor de R\$ 61.585.849,99 (sessenta e um milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e nove reais e noventa e nove centavos). Observa, ainda, que o mesmo Juízo, acolhendo pedido da AMAERJ – Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (Proc. 0029307-352016.8.190001), determinou *“o arresto e a expropriação de R\$ 16.537.885,21 (dezesseis milhões, quinhentos e trinta e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte um centavos) a incidir sobre as contas do RIOPREVIDENCIA e DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, para a satisfação da folha de pagamentos dos servidores inativos do Poder Judiciário”*. Ressalta o fato de que *“levando a cabo o pagamento de inativos e pensionistas de servidores do Poder Judiciário preferencialmente e independente do pagamento*

ADPF 405 / RJ

das aposentadorias pensões devidas aos demais servidores do Estado”, bem como intimado o Poder Executivo a recompor os valores retirados da conta destinada ao pagamento de precatórios por força de arrestos deferidos pelo próprio Poder Judiciário, a evidenciar “o efeito deletério das indiscriminadas ordens de arresto sobre as finanças públicas”.

Em resposta (petição nº 65785/2016), o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro afirma que *“os arrestos mencionados pelo Estado representam a execução da garantia fundamental do Poder Judiciário em sede instrumental e, em última análise, a tutela de verbas alimentares devidas aos servidores públicos”* e que inócua irregularidade na intimação do Poder Executivo para recompor os valores destinados ao pagamento dos precatórios.

Pela petição nº 68734/2016, a **União** destaca o seu interesse no feito, por incidir a demanda sobre *“a apropriação judicial de recursos de contas vinculadas a convênios e operações de crédito, inclusive decorrentes de contratos de financiamento com organismos multilaterais, em que a União figura como signatária”*. Observa, nesse sentido, que *“por meio dos Contratos de Garantia Fidejussória, a União, na figura de garantidora das obrigações financeiras dos entes subnacionais, obriga-se a honrar eventuais inadimplências nos contratos principais, nos quais figuram como parte devedora o Estado ou Município e como parte credora as instituições financeiras que concedem os créditos”*. Ratifica o pedido de concessão de medida liminar deduzido na presente ADPF.

Admiti, por fim, o ingresso no feito do **Banco Central do Brasil**, na condição de *amicus curiae*.

4. Em 14.6.2017, o Tribunal, por maioria, deferiu em parte o pedido de medida cautelar para (i) suspender, até o julgamento de mérito desta ação, os efeitos de todas as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que tivessem determinado o arresto, o sequestro, o bloqueio, a penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades

ADPF 405 / RJ

na aplicação de recursos públicos, exclusivamente nos casos em que estas determinações tivessem recaído sobre **recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios**, ou seja, ações que, versando estes pedidos, tivessem implicado ordens constritivas com determinações de que recaíssem sobre recursos assim qualificados; e (ii) determinar que se procedesse à imediata devolução dos recursos que acaso não tivessem sido, até a data da decisão, repassados ao beneficiários das referidas decisões judiciais. Vencidos o Ministro Marco Aurélio, que, preliminarmente, entendeu pelo não cabimento da arguição, e, no mérito, votou pela improcedência dos pedidos, e o Ministro Ricardo Lewandowski, que concedia parcialmente a liminar em menor extensão.

5. Opostos **embargos de declaração** pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, foram **rejeitados**.

6. Requeridas **informações** para instrução do julgamento do mérito, o **Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região** noticia não ter proferido, após o deferimento da liminar no presente feito, qualquer decisão a ela contrária. O **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, a seu turno, renova a manifestação pelo não conhecimento da presente ADPF e, no mérito, pugna pela improcedência do pedido.

Manifestação do **Advogado-Geral da União**, Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior, pela **parcial procedência** do pedido, com a confirmação da liminar concedida.

No mesmo sentido é o **parecer** do **Procuradora-Geral da República**, Dr. Augusto Aras.

É o relatório.

21/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO**VOTO**

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Senhor Presidente, à alegação de vulneração dos arts. 1º, 2º, 5º, *caput*, 18, 34, V, 84, II, 100, 158, III e IV, 159, §§ 3º e 4º, 160 e 167, VI e X, da **Lei Maior**, o autor impugna, consoante relatado, um bloco de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, que, em primeiro e segundo graus, resultaram no bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo para atender (i) determinações de imediato pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos; (ii) satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços; e (iii) cumprimento imediato de tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos.

2. Reconheço, de plano, a **legitimidade** *ad causam* ativa do **Governador do Estado do Rio de Janeiro** para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos arts. 2º, I, da **Lei 9.882/1999** e 103, V, da **Constituição da República**.

3. Entendo **cabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, na medida em que tem por objeto, na forma do art. 1º, *caput*, da **Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de “*atos do Poder Público que determinam a expropriação de recursos administrados pelo Poder Executivo Estadual*”.

A dificuldade inerente ao labor hermenêutico conducente à determinação do alcance do instrumento da arguição de descumprimento foi dimensionada com precisão ao julgamento da ADPF 33/PA (DJ 27.10.2006). Colho do voto do Ministro Gilmar Mendes, seu relator:

“É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o

ADPF 405 / RJ

processo e o julgamento da arguição de descumprimento.

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

(...)

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 J. J. 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 e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002, p. 1.049).

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 individuais 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 regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.**

(...)

Na forma da jurisprudência desta Corte, se a majoração da despesa pública estadual ou municipal, com a retribuição dos seus servidores, fica submetida a procedimentos, índices ou atos administrativos de natureza federal, a ofensa à autonomia do ente federado está configurada (RE 145018/RJ, Min. Moreira Alves; Rp 1426/RS, Rel. Min. Néri da Silveira; AO 258/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, dentre outros).” (destaquei)

ADPF 405 / RJ

4. Segundo o autor, as decisões judiciais do Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que têm resultado, reiteradamente, em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo traduzem, em seu conjunto, “*ato do Poder Público*” passível de controle judicial pela via da ADPF, por caracterizar, a **expropriação indiscriminada e desordenada de recursos administrados pelo Poder Executivo**, afronta aos postulados constitucionais relativos à **separação e independência entre os Poderes** inscritos nos arts. 2º e 84, II, da **Constituição da República**, ao princípio da **igualdade** (art. 5º, *caput*), aos princípios e regras do sistema orçamentário (art. 167, VI e X), à forma federativa do Estado (arts. 1º e 18), ao regime de repartição das receita tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, 159, §§ 3º e 4º, e 160), ao regime de precatórios (art. 100) e à garantia de continuidade dos serviços públicos.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável **núcleo de preceitos** – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (art. 102, § 1º, da **Carta Política**) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

ADPF 405 / RJ

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas**, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade**. É o caso, *v.g.*, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermenêuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Nessa ordem de ideias, parece restarem poucas dúvidas de que lesão ao postulado da **separação e independência entre os Poderes**, ao **princípio da igualdade** ou ao **princípio federativo**, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, desfigura a própria essência do regime constitucional pátrio. O mesmo pode ser dito da garantia de **continuidade dos serviços públicos**, na medida em que estes assumem, no regime previsto na Carta de 1988, instrumentos particularmente relevantes de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza **prestacional**.

Por outro lado, é preciso reconhecer a dificuldade em se incluir, entre os preceitos fundamentais da ordem constitucional, normas veiculadoras de opções políticas relativas a determinados arranjos financeiros e orçamentários, caso dos invocados “*princípios e regras do sistema orçamentário*” (arts. 167, VI e X, da CF), e “*regime de repartição de receitas tributárias*” (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da alusão à “*garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios*” (art. 100, da CF). Nada obstante, tais aspectos têm relação com a efetividade do **modelo de organização da**

ADPF 405 / RJ

Administração Pública preconizado pela Lei Maior, e, em alguma dimensão, com a interação entre os Poderes e a dinâmica do modelo federativo. Sobre o ponto, não é demais recordar que tamanha a importância atribuída pela Constituição ao **equilíbrio financeiro-orçamentário** dos Estados que nela previstas as excepcionais hipóteses de intervenção da União do **art. 34, V**.

Nesse sentido, observou o eminente Ministro Joaquim Barbosa, a respeito do **art. 167, X, da Constituição da República**, na decisão monocrática concessiva da medida liminar requerida pelo Estado do Piauí na **ADPF 114** (DJe 21.6.2007):

“Não que essa regra, isoladamente considerada, seja por si só, um preceito fundamental que mereça amparo pela via da ADPF. Mas sugere, concretamente, um desígnio maior da Constituição Federal, no que exige a concretização de outras garantias. Em exame preliminar, entendo que essa norma constitucional revela num ponto específico a conjunção de outros princípios entre os quais identifico: (i) o princípio constitucional da eficiência da administração pública, e o da continuidade dos serviços públicos – art. 37; (ii) rigorosa repartição tributária entre entes federados – capítulo VI do Título VI, da Constituição Federal (...); (iii) ainda como decorrência da repartição tributária, vinculação desses recursos repassados à sua ‘origem’ federal, o que legitima, até mesmo a fiscalização da sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União – art. 71, VI, da Constituição Federal.”

Entendo, pois, devidamente enquadrada a controvérsia, tal como se apresenta, em hipótese de lesão a preceitos fundamentais, devidamente indicados na exordial.

5. Em certo sentido, ainda, a tutela sobre o **descumprimento de preceito constitucional** alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de **inconstitucionalidade**, a abranger a lesão à Constituição resultante de “*ato do Poder Público*” outro que não apenas a “*lei ou ato normativo*”, sempre que traduza **efetivo e material**

ADPF 405 / RJ**descumprimento da Constituição.**

É por isso que este Supremo Tribunal Federal tem admitido a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente diretamente de decisão judicial ou de interpretação conferida pelo Poder Judiciário a determinada controvérsia de matiz constitucional. Nessa linha, destaco a **ADPF 101** (Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012), que teve como objeto múltiplas decisões judiciais, em diversos graus de jurisdição, com interpretações divergentes sobre a importação de pneus usados. Colho da ementa da emblemática decisão proferida por este Plenário:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) **Multiplicidade de ações judiciais**, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de **insegurança jurídica** acrescida da **ausência de outro meio processual hábil** para solucionar a polêmica pendente: **observância do princípio da subsidiariedade**. Cabimento da presente ação. 2. Argüição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. (...)” (**ADPF 101/DF**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012, destaquei)

Em sentido convergente, cito ainda a **ADPF 144/DF** (Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.201)

“(...) **ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA**

ADPF 405 / RJ

RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL - EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGÜIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE CARÁTER INCIDENTAL - OBSERVÂNCIA, AINDA, NO CASO, DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE (...)." (ADPF 144, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.2010, destaquei)

Nessa esteira, o conjunto de decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que têm resultado em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a **pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos** amolda-se ao conceito de ato do Poder público passível de impugnação pela via da ADPF.

6. A presente arguição não esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – contemplado no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, segundo o qual *“não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*.

Tenho por demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia objeto da presente ADPF. Ressalto, tendo em vista as diversas manifestações veiculadas nos autos, que *“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (ADPF 237-AgR/SC, Relator Ministro Celso de

ADPF 405 / RJ

Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 28.5.2014).

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a consideração da eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que o referido dispositivo, ao consagrar o que a doutrina vem convencionando chamar de cláusula de **subsidiariedade** da arguição de descumprimento, exige, como condição de admissibilidade da ação, a inexistência de outro meio de sanar a lesividade que seja tão eficaz e definitivo quanto a ADPF, qual seja outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

É o que foi decidido ao julgamento da ADPF 33/PA (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006), efetivo marco jurisprudencial no que diz ao delineamento do instituto:

“(...) na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

(...)

Ainda sim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há

ADPF 405 / RJ

de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.” (ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006)

Impende observar, a propósito, que o deferimento das medidas liminares requeridas no **MS 34483** (Relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgamento em 22.11.2016, integrado pelas decisões monocráticas de 01.12.2016, 02.12.2016, 26.3.2017, 31.3.2017 e 26.4.2017) e na **Rcl. 25.581** (Relator Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática em 23.11.2016) não tem o condão de elidir o cabimento da presente ADPF.

Ao apreciar o pedido de liminar no **MS 34483**, impetrado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro contra alegado ato omissivo do Governador do Estado do Rio de Janeiro consistente em não repassar o duodécimo orçamentário do Poder Judiciário fluminense no vigésimo dia de cada mês, a Segunda Turma concedeu em parte a ordem,

“assegurando-se ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ficando ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso i) não se demonstre o decesso na arrecadação no

ADPF 405 / RJ

“relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida; ou ii) não se confirme o decesso no percentual projetado de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também demonstrado no referido relatório, nos termos do voto do Relator”.

Em 23.11.2016, o eminente Ministro Dias Toffoli deferiu em parte o pedido de liminar na **Rcl. 25581** ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, perante esta Suprema Corte, contra decisão do Juiz de Direito da 8ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, com fundamento em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para decidir matéria relacionada ao repasse de duodécimos ao Poder Judiciário, notadamente o que decidido no MS retro, nos seguintes termos:

“(..) indeferimento do pedido liminar relativamente ao duodécimo do TJRJ do mês de outubro/2016 [por perda do objeto], ficando resguardados os efeitos já exauridos das decisões do Juiz de Direito da 8ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro que asseguraram, por meio de arresto, a arrecadação do valor correspondente ao repasse, nos termos do art. 168 da CF/88.

No exercício do **poder geral de cautela**, entretanto, defiro a cautelar para:

a) **determinar a suspensão dos processos que tramitam perante o Juiz de Direito da 8ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, tendo como objeto o pagamento de salário ou subsídio de servidores e magistrados, ativos ou inativos, do Poder Judiciário com fundamento essencial no repasse do duodécimo do TJRJ pelo Estado do Rio de Janeiro, dentre eles os Processos nºs 0062492-64.2016.8.19.0001 e 0029307-352016.8.190001 e**

b) **determinar a paralisação da execução de qualquer ordem de arresto em conta do Tesouro Estadual ou das autarquias do Estado do Rio de Janeiro que eventualmente tenha sido proferida em sede dos processos referidos no item acima, quanto ao duodécimo do TJRJ do mês de**

ADPF 405 / RJ

novembro/2016, sendo eventuais quantias já arrecadas compensadas, pelo Poder Executivo, do valor do repasse calculado em conformidade com a decisão proferida no MS nº 34.483/RJ-MC”

O objeto da decisão da Segunda Turma não se sobrepõe integralmente ao da presente ADPF, sendo distintas as pretensões nelas veiculadas, pela ótica da causa de pedir.

A liminar deferida na reclamação nº 25.581 alcança as decisões da 8ª Vara de Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro versando sobre o pagamento de salário ou subsídio de servidores e magistrados, ativos ou inativos, do Poder Judiciário, com espeque no **repasse do duodécimo** do TJRJ pelo Estado do Rio de Janeiro.

As liminares deferidas monocraticamente no MS 34483, em 01.12.2016 e 02.12.2016, estendem, com base no poder geral de cautela, a ordem de paralisação de medidas constritivas nas contas do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro, e de suas autarquias, a pretensões de pagamento imediato veiculadas por servidores dos demais poderes, ainda que não fundadas no repasse de duodécimos.

Tais decisões estão contidas no escopo da presente ADPF, cujo objeto, no entanto, é mais amplo, abrangendo constrições de receitas objetivando atender, além de determinações de imediato **pagamento de salários de servidores estaduais ativos e inativos** (objeto das liminares citadas), a satisfação imediata de **créditos de prestadores de serviços** e o cumprimento imediato de **tutelas provisórias que estabelecem prioridades políticas para aplicação de recursos públicos**.

Além disso, não obstante a amplitude da decisão proferida **incidentalmente**, com base no **poder geral de cautela**, à constatação de que necessária a medida, na hipótese, para assegurar o cumprimento de decisão desta Suprema Corte, não vejo como a pretensão pudesse ser veiculada, em **caráter autônomo**, senão mediante a ADPF.

Embora reconhecendo que o objeto do mandado de segurança e as decisões nele proferidas se contêm de alguma forma no pedido que estamos a examinar, ele em absoluto o esgota, sobretudo se nós

ADPF 405 / RJ

considerarmos o enfoque e a causa de pedir, a motivação, que aqui se veicula. Por isso, entendo cabível a ADPF e passo ao exame do **mérito**.

7. O pano de fundo das decisões judiciais impugnadas na presente ADPF é a notória situação de grave dificuldade econômica e financeira pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro. Segundo narra a inicial, a par da crise econômica que assola o país, o quadro de desequilíbrio nas finanças do Estado do Rio de Janeiro teria sido particularmente agravado *“pelas mudanças ocorridas no mercado petrolífero mundial, pela sensível redução na receita dos Royalties da exploração do petróleo, pela grave crise pela qual passa a Petrobras e toda a sua cadeia de produção, e pela desaceleração da economia, com a consequente redução das receitas tributárias do Estado”*. Entre os documentos acostados à inicial, informações da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão apontam projeção de severo déficit para o exercício financeiro do corrente ano de 2017.

Esse o quadro que, segundo exposto, teria motivado o Governador do Estado do Rio de Janeiro a, no exercício da sua competência constitucional e buscando o equilíbrio do fluxo de receitas do Tesouro Estadual, expedir o Decreto estadual nº 45.506, que *“alterou o calendário de pagamento de salários e proventos do funcionalismo público do Rio de Janeiro, estabelecendo o recebimento dos valores até o sétimo dia útil do mês subsequente ao mês de competência, ou até o quinto dia útil, no caso de empregados regidos pela CLT”*. Em um segundo momento, *“diante do agravamento da crise e da insuficiência de recursos financeiros, editou-se, em 08 de março de 2016, o Decreto nº 45.593, em que se alterou o calendário de pagamento de salários e proventos para o décimo dia útil subsequente ao mês trabalhado”* e, por fim, um terceiro ato, de 12.4.2016, prevendo que o pagamento dos benefícios previdenciários com valores acima de R\$ 2.000 seria efetivado até o dia 12 do mês seguinte.

Desafiadas tais medidas em juízo, sob o argumento de que configurado descumprimento no repasse de duodécimos aos Poderes e Órgãos autônomos do Estado, inúmeras decisões liminares determinaram *“o repasse imediato das quantias suficientes para o pagamento dos salários e proventos”*, *“pagamentos de servidores e inativos nas datas previstas no*

ADPF 405 / RJ

calendário anterior”, “a satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços” e “o cumprimento imediato de comandos judiciais de liberação de saldo financeiro, que passaram a estabelecer prioridades políticas para a própria gestão do orçamento do Estado”. Demonstrativo trazido com a inicial revela que, em apenas um trimestre, os pagamentos por força de ordem judicial, em tutela provisória, superaram um bilhão de reais apenas para atender à folha de pessoal de magistrados, servidores do Poder Judiciário Estadual, defensores públicos, servidores da Defensoria Pública Estadual e inativos de diferentes categorias, além de prestadores de serviços médicos.

Bem ilustra o quadro de confusão gerado a notícia da instauração, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, de procedimento para apurar eventual responsabilidade criminal e administrativa do Secretário de Fazenda e da Subsecretária de Finanças do Estado, em decorrência da ausência de repasse de dotação orçamentária ao Ministério Público, porque os referidos valores teriam sido arrestados, por força de decisão judicial, em benefício da Defensoria Pública estadual.

Os documentos trazidos aos autos apontam que as sucessivas expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais, não raro têm alcançado recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica. Como observou o Advogado-Geral da União, *“as determinações judiciais de bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de verbas públicas alteram, por certo, a destinação orçamentária dos recursos públicos, remanejando-os de uma categoria de programação para outra, sem prévia autorização legislativa”.* Tais constrições, pelo menos aparentemente, são dificilmente conciliáveis com as vedações contidas no **art. 167, VI e X, da Constituição da República**, *in verbis*:

“Art. 167. São vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de

ADPF 405 / RJ

um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)''

Particularmente significativo, por exemplo, o *“arresto de R\$ 44.891.757,33, deferido nos autos do processo nº 016267-86.2016.8.19.0000, em que a Defensoria Pública do Estado buscou a apropriação de recursos da Conta Única do Tesouro para o pagamento da sua folha de pessoal, fazendo recair a ordem expropriatória sobre verbas escrituradas em favor do Hospital Universitário Pedro Ernesto”*. No dia seguinte ao cumprimento da ordem de arresto, a própria Defensoria Pública ajuizou ação para *“compelir o Poder Executivo a liberar saldo financeiro ao Hospital Pedro Ernesto no valor de R\$ 3.526.738,20”*, no que se assemelha a um arvoreamento na competência para determinar as prioridades na alocação dos recursos públicos, à revelia das dotações orçamentárias, além de traduzir remanejamento de recursos entre diferentes categorias de programação.

A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo (exercer a direção da Administração) e ao Poder Legislativo (autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro), sugere configurada, na hipótese, provável lesão aos **arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política**.

Nessa mesma linha, ressaltou o Procurador-Geral da República, no parecer, que *“se não é permitido ao Executivo movimentar recursos de uma programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, tampouco é dado ao Judiciário fazê-lo, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade orçamentária – o que significa, em última análise, lesão às opções de gasto público realizadas pelo povo, por meio de seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo”*.

ADPF 405 / RJ

Não se nega que passível de tutela jurisdicional a realização de políticas públicas, em especial para atender mandamentos constitucionais e assegurar direitos fundamentais. No entanto, a subtração de qualquer margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na execução das despesas sugere indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em conflito com o disposto nos **arts. 2º e 84, II, da Carta Política**, o que suscita preocupações também sob o prisma da harmonia entre os poderes.

Além de comprometer a autonomia administrativa do Estado, por retirar do Chefe do Poder executivo os meios essenciais à alocação de recursos financeiros, a proliferação de decisões judiciais determinando constrições imediatas, em descompasso com o cronograma de desembolso orçamentário, parece colocar alguns credores em situação mais vantajosa do que outros em igual situação fática e jurídica, quebrando a isonomia.

Nessas condições, o juízo positivo que faço quanto à presença do *fumus boni juris* tem, ainda, respaldo em recente decisão do Plenário desta Casa.

Em 23.3.2017, por vislumbrar possível lesão aos princípios constitucionais do orçamento público e à harmonia entre os Poderes, o Tribunal Pleno, por maioria, converteu em julgamento de mérito a apreciação do referendo da medida cautelar deferida pelo relator da **ADPF 387/PI**, Ministro Gilmar Mendes, e julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para cassar as decisões judiciais de primeiro e segundo graus proferidas no âmbito do 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.

No mesmo sentido também já decidido pelo saudoso Ministro Teori Zavascki, em 04.9.2013, ao exame da liminar requerida na **ADPF 275** para determinar a suspensão dos efeitos de determinação judicial, no âmbito

ADPF 405 / RJ

do TRT da 13ª Região, implicando bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de convênios que tivessem finalidade específica. E também pelo Ministro Joaquim Barbosa, em 21.6.2007, ao conceder liminar na **ADPF 114/PI** para determinar imediata suspensão do bloqueio de valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado do Piauí, bem como a sua devolução à conta única do ente federado.

8. Esclareço que de modo algum se está a defender restrição ao direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário e à ampla liberdade da magistratura de, enfrentando as lides que lhe são postas, decidi-las de acordo com a sua convicção, com a prova dos autos, no sentido do melhor direito no entendimento de quem está a proferir a decisão. O que entendo inviável é que decisões judiciais façam determinação de bloqueio, de penhora, de arresto e de sequestro que afrontem expressamente os dispositivos constitucionais citados, na esteira da jurisprudência do Plenário da Corte.

9. Concluo, pois, no sentido da procedência parcial dos pedidos, reconhecer a inconstitucionalidade das decisões judiciais proferidas em afronta aos **arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política**.

O juízo de procedência que se impõe é parcial, vale frisar, na medida em que não extensível à aplicação do mínimo constitucional de recursos em políticas públicas de saúde e educação (arts. 198, § 2º, II, e 212 da CF), ao repasse aos Municípios das receitas tributárias que lhes competem constitucionalmente (art. 159, §§ 3º e 4º, da CF) e ao repasse das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, e duodécimos, como determina o art. 168 da CF.

10. Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar inconstitucionais as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que determinaram o arresto, o sequestro, o bloqueio, a penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e

ADPF 405 / RJ

inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, **exclusivamente** nos casos em que essas determinações tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, ou seja, ações que, versando estes pedidos, tenham implicado ordens constritivas com determinações de que recaíssem sobre recursos assim qualificados.

É como voto.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Governador do Estado do Rio de Janeiro formalizou arguição de descumprimento de preceito fundamental questionando padrão interpretativo e decisório adotado no Tribunal de Justiça e no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. No exame da matéria, afastou-se a sistemática concernente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública – regime constitucional dos precatórios –, ante determinação de atos constritivos visando o adimplemento de verbas devidas a servidores e prestadores de serviços.

É incabível a arguição, cuja admissão implicará, em última análise, queima de etapas, considerados os processos em curso, já em fase de execução, sob pena de tomar-se como verdadeira advocatória tão nobre

ADPF 405 / RJ

instrumento de controle concentrado.

Eventual provimento jurisdicional contrário à ordem jurídica – voltado à satisfação de obrigação de pagar prestações de natureza alimentícia, conforme determinado em título alcançado pela preclusão maior – há de merecer glosa a partir do sistema de cautelas e contracautelas ínsito ao devido processo legal, sendo dado chegar-se, se for o caso, à Presidência do Supremo objetivando a suspensão dos efeitos de decisão judicial. A assim não se concluir, ter-se-á inobservado o disposto no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que versado o requisito da subsidiariedade, revelador da adequação da ação apenas quando inexistir outro meio capaz de sanar lesão a dispositivo fundamental.

Divirjo da Relatora, para inadmitir a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 405

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar inconstitucionais as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que determinaram o arresto, o sequestro, o bloqueio, a penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos, exclusivamente nos casos em que essas determinações tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, ou seja, ações que, versando estes pedidos, tenham implicado ordens constritivas com determinações de que recaíssem sobre recursos assim qualificados, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio, que inadmitia a arguição. Plenário, Sessão Virtual de 11.6.2021 a 18.6.2021.

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