

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO OBJETO DE CONTROLE. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. DECISÕES JUDICIAIS QUE RESULTARAM NO BLOQUEIO, PENHORA OU SEQUESTRO, PARA O FIM DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS TRABALHISTAS, DE VERBAS DO ESTADO DO AMAPÁ, DAS CAIXAS ESCOLARES E DAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO – UDEs, DESTINADAS À MERENDA, AO TRANSPORTE DE ALUNOS E À MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO FOMENTO À EDUCAÇÃO. NATUREZA PRIVADA DAS UNIDADES EXECUTORAS. REPASSE DE VERBAS. DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA. NÃO SUJEIÇÃO AO REGIME DE PRECATÓRIO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO.**

**ADPF 484 / AP**

1. O direito social à educação (artigos 6º e 205 e seguintes da Constituição), bem como a prioridade absoluta de proteção às crianças e aos adolescentes, em respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que são (artigo 227 da Constituição), justificam a especial proteção constitucional dos valores necessários à aplicação efetiva dos recursos públicos destinados à concretização dos efetivos direitos.

2. Os princípios da separação dos poderes e do fomento à educação são violados por decisões judiciais que gerem bloqueio, penhora ou sequestro, para fins de quitação de débitos trabalhistas, de verbas públicas destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas.

3. A proteção constitucional a direitos individuais e a garantias fundamentais, inclusive de ordem trabalhista, convive com a impenhorabilidade, *in casu*, sob a *ratio* de que estão afetados a finalidades públicas e à realização das atividades e serviços públicos decorrentes do exercício obrigatório da função administrativa.

4. O artigo 167, VI, da Constituição proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário. Isso porque as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do princípio da separação dos poderes.

5. As Unidades Executoras funcionam por meio de repasses de verbas para associações privadas sem fins lucrativos. Essa medida de descentralização da gestão financeira na prestação de serviços educacionais configura escolha de alocação de recursos plenamente legítima, inserida na margem de conformação das decisões de agentes políticos. No entanto, a transferência não descaracteriza a natureza eminentemente privada das Caixas Escolares, razão pela qual não lhes é aplicável o regime jurídico da Fazenda Pública. Se a associação privada

**ADPF 484 / AP**

conta com a agilidade do setor privado para posicionar-se como credora, que o faça para posicionar-se como devedora.

6. A arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de atos judiciais é via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro instrumento para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato, ou com a mesma eficácia e celeridade.

7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgado **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da *ratio* que inspira a gestão descentralizada da coisa pública.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente no exercício da Presidência), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das

**ADPF 484 / AP**

Unidades Descentralizadas de Execução da Educação UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da *ratio* que inspira a gestão descentralizada da coisa pública, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que, preliminarmente, entendia inadequada a via eleita e, no mérito, julgava improcedente o pedido. Falou, pelo requerente, o Dr. Davi Machado Evangelista, Procurador do Estado do Amapá. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente).

Brasília, 4 de junho de 2020.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Amapá, tendo por objeto decisões, proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, que resultaram no bloqueio, penhora ou sequestro de verbas do Estado do Amapá, das Caixas Escolares e das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas, para o fim de pagamento de verbas trabalhistas devidas a empregados contratados diretamente pelas Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, com base na Portaria SEEC-AP 1273/1996.

O requerente sustentou que os valores depositados em contas-correntes de caixas escolares são bem público destinado unicamente à escola, pelo que seriam impenhoráveis. Alegou que essas verbas estariam

**ADPF 484 / AP**

sendo objeto constante de sequestro judicial determinado pelas Varas do Trabalho de Macapá/AP e, em alguns casos, até pelo Judiciário estadual.

Aduziu que as reiteradas decisões proferidas pelos órgãos do Judiciário caracterizam manifestações do Poder Público em afronta direta aos preceitos fundamentais da Constituição Federal concernentes ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (artigo 2º); à concretização do direito social à educação, transporte e alimentação escolar (artigo 6º); à regra constitucional do concurso público e/ou licitação (artigo 37, II e § 2º); à regra do regime de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (artigo 100); à vedação de transposição de dotações orçamentárias pelo Poder Judiciário (artigo 167, VI e X); e, ainda, ao contraditório e à ampla defesa (artigo 5º, LV).

Em sede cautelar, requereu (i) a suspensão de quaisquer medidas de constrição judicial que gerem bloqueio, penhora ou sequestro de verbas em desfavor do Estado do Amapá e/ou das entidades privadas que o coadjuvem no sistema de ensino público estadual, **denominadas** Caixas Escolares ou Unidade Descentralizada de Execução da Educação – UDE; e (ii) a devolução dos valores eventualmente sequestrados, e ainda disponíveis à conta do Juízo, para as mesmas contas de onde foram subtraídos.

No mérito, pugnou pela procedência do pedido, para o fim de confirmação da liminar e identificação dos tribunais destinatários do provimento, assim como para “1. a impossibilidade de bloqueios, penhoras ou sequestro de valores nas contas bancárias dos Caixas Escolares do Amapá e/ou Unidade Descentralizada de Educação – UDE; 2. considerando a natureza jurídica dos entes privados envolvidos (Unidade Descentralizada de Educação – UDE – e Caixas Escolares), nessas ações as dívidas reconhecidas em sentença devem sujeitar-se ao regime de precatórios/RPV (CF, art. 100)”.

**ADPF 484 / AP**

Requisei informações prévias (artigo 5º, § 2º, da Lei Federal 9.882/1999) ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, ao Tribunal de Justiça do Estado do Amapá e ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região e determinei a abertura de vista à Advogada-Geral da União e à Procuradora-Geral da República (doc. 34).

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região informou que não emitiu nenhuma determinação de sequestro de valores do Estado do Amapá nem das Caixas Escolares para pagamento de precatórios (docs. 43).

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá e o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região apresentaram informações sustentando o não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e, subsidiariamente, a improcedência dos pedidos (docs. 39 e 41). Especificamente o TJAP acrescentou que a pretensão do Requerente consiste em *‘corrigir procedimento adotado por anos a fio, qual seja uso de valores existentes nos Caixas Escolares e a Unidade Descentralizada de Execução para contratação de pessoas e compras voltadas para setores inerentes à necessidade as Escolas estaduais, sem que existam condições financeiras para arcar com o custeio, mormente quando se observa a crescente demanda na Justiça do Trabalho’* (doc. 39).

A Advogada-Geral da União sustentou o não conhecimento da ação e, sucessivamente, a procedência parcial do pedido de mérito, a fim de se declarar a invalidade da determinação judicial de medidas de bloqueio, penhora e sequestro sobre recursos públicos depositados nas contas administradas pelas caixas escolares que estejam afetados a finalidades diversas do pagamento de pessoal (doc. 49). Na ocasião, não houve manifestação da Procuradora-Geral da República (doc. 53).

Em 17/11/2017, deferi a medida liminar requerida, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para determinar:

**ADPF 484 / AP**

*“(i) a suspensão de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo TRT/8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, que gerem bloqueio, penhora ou sequestro em desfavor do Estado do Amapá e/ou das ‘Caixas Escolares’ ou ‘Unidades Descentralizada de Execução da Educação - UDE’ de verbas destinadas à aplicação em educação; e (ii) a devolução, para as contas de onde advieram, dos valores eventualmente já sequestrados e/ou penhorados e ainda disponíveis à conta de cada Juízo” (doc. 56).*

Ato contínuo, determinei a requisição de informações definitivas aos órgãos requeridos e de novas manifestações da Advogada-Geral da União e da Procuradora-Geral da República (doc. 67).

O Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região informou que todas as Varas do Trabalho do Estado do Amapá estariam cumprindo integralmente os termos da decisão liminar proferida nos autos da presente ADPF (doc. 72). O Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, reiterando os argumentos de sua manifestação anterior (doc. 76).

A Advogada-Geral da União exarou parecer pela **procedência parcial** do pedido de mérito, rejeitando a submissão ao regime de precatórios, em razão da natureza jurídica de direito privado das sociedades civis e por não integrarem o orçamento público. Confira-se a respectiva ementa:

*“Administrativo. Decisões judiciais que determinaram o bloqueio, a penhora e o sequestro de recursos das caixas escolares do Estado do Amapá para pagamento de débitos trabalhistas. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, 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. A impossibilidade de*



**ADPF 484 / AP**

*determinação de bloqueios, penhoras e sequestros de valores depositados nas contas administradas pelas caixas escolares cinge-se aos recursos públicos de aplicação compulsória em educação, que estejam afetados a finalidade diversa do pagamento de pessoal. Manifestação pela parcial procedência do pedido.” (doc. 78)*

A Procuradora-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pela procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado:

*“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO. BLOQUEIO, PENHORA E LIBERAÇÃO DE VALORES DA CONTA DOS CAIXAS ESCOLARES. PAGAMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO GESTORA DE RECURSOS DE ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER, DA RESERVA LEGAL ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ARTS. 2º E 167-VI). APLICAÇÃO DO REGIME DE PRECATÓRIO (CR, ART. 100).*

*1. Não cabe ao Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa, determinar retirada de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob pena de ofensa à legalidade orçamentária e à divisão funcional do poder (CR, arts. 2º e 167-VI).*

*2. Deve-se aplicar o regime de precatórios para execução de decisões judiciais contra pessoa jurídica de direito privado cuja finalidade é a gestão de recursos públicos de escolas públicas estaduais.*

*3. Parecer pela procedência do pedido.” (doc. 80)*

O arguente suscitou, por meio da Petição/STF 60.555/2018, pedido de cumprimento de sentença diante de suposto desrespeito à autoridade da decisão na ADPF 484, representado pela inclusão do Estado do Amapá, de ofício, em execuções que antes tramitavam apenas em face das Caixas

**ADPF 484 / AP**

Escolares e UDE (doc. 81). O pedido foi indeferido em decisão de 15/10/2018, sob o fundamento de que a cautelar concedida impede que a execução recaia sobre *“verbas destinadas à aplicação em educação”*, o que não restou comprovado. Ao contrário, em um dos ofícios requisitórios acostados aos autos, faculta-se ao ente público, *“indicar, no prazo de 10 dias, conta única que possua numerário suficiente para pagar o valor exequendo”*. Não houve recurso (doc. 104).

É o relatório.

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade de decisões judiciais que determinaram o bloqueio, penhora ou sequestro de verbas do Estado do Amapá, das Caixas Escolares e das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas, para o fim de pagamento de verbas trabalhistas devidas pela Administração Pública estadual.

**PRELIMINARES****CABIMENTO DA ARGUIÇÃO**

A jurisprudência desta Corte reconhece o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de atos judiciais, consoante se colhe dos seguintes julgados:

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADMISSIBILIDADE - OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º) - JURISPRUDÊNCIA - POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DA ADPF QUANDO CONFIGURADA LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL PROVOCADA POR INTERPRETAÇÃO JUDICIAL (ADPF 33/PA e ADPF 144/DF, v.g.).” (ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 29/5/2014 – grifei)**

**ADPF 484 / AP**

*“Mostra-se **inconstitucional interpretação** de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.” (ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 30/4/2013 – grifei)*

**“ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA 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, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 26/2/2010 - grifei)

*“Cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental (sob o prisma do art. 3º, V, da Lei nº 9.882/99) em virtude da existência de inúmeras decisões do Tribunal de Justiça do Pará em sentido manifestamente oposto à jurisprudência pacificada desta Corte quanto à vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo.” (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006 – grifei)*

Ademais, cuida-se de via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato, ou com a mesma eficácia e celeridade. A esse respeito, colaciono os seguintes julgados:

*“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*

**ADPF 484 / AP**

*maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional.” (ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014)*

*“O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão. (...) A ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local. Precedentes.” (ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 27/4/2017)*

*“Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). (...) Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. (...) A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.” (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006)*

Nessa linha, destaco que já foram conhecidas outras ADPFs que versavam bloqueios de verbas públicas determinados por órgãos judiciais trabalhistas (v.g.: ADPF 485-MC, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 14/11/2017; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 24/10/2017; ADPF 275, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe de 10/9/2013; e ADPF 114, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 27/6/2007).

**ADPF 484 / AP****LEGITIMIDADE ATIVA DO GOVERNADOR**

O artigo 102, § 1º, da Constituição Federal dispõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. Por sua vez, o artigo 2º, I, da Lei federal 9.882/1999 dispõe que podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, a hipótese de habilitação do requerente apresenta previsão no inciso V do artigo 103 da Constituição Federal, que diz ser legitimado para a propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade o Governador de Estado.

Nesse ponto, ante a ausência de disciplina constitucional específica, coube ao Supremo Tribunal Federal, por meio de construção jurisprudencial, estabelecer algumas balizas interpretativas a respeito da atuação desse legitimado ativo no processo objetivo de controle de constitucionalidade. É o caso da comprovação do requisito da pertinência temática pelos denominados legitimados especiais, que tem sido estritamente exigida aos Governadores de Estado, Mesas de Assembleias Legislativas e confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional.

Tendo em vista que as decisões judiciais ora atacadas resultaram no bloqueio/sequestro de verbas estaduais e federais destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas, considero demonstrada a pertinência temática entre o interesse objetivo a ser institucionalmente tutelado pelo Chefe do Poder Executivo estadual e os atos do Poder Público impugnados.

Dessa forma, impõe-se o conhecimento da arguição de

**ADPF 484 / AP**

descumprimento de preceito fundamental.

**MÉRITO**

**BLOQUEIO, PENHORA OU SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS DESTINADAS À  
EDUCAÇÃO PARA QUITAR DÍVIDAS TRABALHISTAS – OFENSA AOS  
PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA IMPENHORABILIDADE DOS  
BENS PÚBLICOS E DO FOMENTO À EDUCAÇÃO**

Dentro do regime constitucional de tutela do interesse público, há valores que recebem **especial proteção constitucional**. Destacam-se, por exemplo, a necessidade de aplicação efetiva dos recursos públicos destinados à concretização do direito social à educação (artigos 6º, 205 e seguintes da Constituição), bem como a prioridade absoluta de proteção às crianças e aos adolescentes, em respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que são (artigo 227 da Constituição), interesses diretamente envolvidos no caso ora apreciado.

No afã de concretizar tais proteções especiais, veja-se que o próprio legislador infraconstitucional criou instrumentos de maior tutela aos serviços públicos de **educação**. Destacam-se, nesse sentido, algumas disposições excepcionais da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 22, IV; e 25, § 3º, da Lei Complementar federal 105/2001); ou mesmo do Novo Código de Processo Civil, que estabeleceu a impenhorabilidade dos *“recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social”* (artigo 883, IX, da Lei Federal 13.105/2015), por exemplo.

Dessarte, a esse regime constitucional também devem se submeter as ordens judiciais para a quitação de estipêndios de empregados públicos cuja inadimplência foi reconhecida pela Justiça do Trabalho. Apesar de não ignorar a natureza essencial dessas verbas para o trabalhador, esta Corte já decidiu que mesmo verbas alimentares subordinam-se à

**ADPF 484 / AP**

impenhorabilidade constitucional quando reconhecidas em decisões judiciais. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado:

*“3. O seqüestro de recursos municipais, para prover à satisfação de futura e determinada cobrança, reveste-se de conseqüências extremamente prejudiciais à regular execução dos serviços básicos locais. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o disposto no caput do art. 100 da Constituição da República, firmou-se no sentido de submeter, mesmo as prestações de caráter alimentar, ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Precedentes.” (SL 158-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007)*

O presente caso trata da possibilidade de bloqueio, penhora ou sequestro de verbas do Estado do Amapá, das Caixas Escolares e das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas, para o fim de pagamento de dívidas trabalhistas. Vê-se, assim, que as decisões judiciais ora impugnadas incorreram em especial lesão a preceitos constitucionais fundamentais.

Na espécie, destaco que as verbas bloqueadas em Juízo possuíam destinação específica relativa à aplicação em educação. Dessarte, quanto ao pagamento de verbas trabalhistas, exsurge que os atos judiciais impugnados acarretaram o indesejado comprometimento do equilíbrio e da harmonia entre os Poderes, além de prejuízo à continuidade dos serviços públicos, em ofensa ao **direito social à educação, transporte e alimentação escolar**, preceitos fundamentais agasalhados no artigo 6º da Constituição.

Da mesma forma, exsurge evidente que a realização de reiterados



**ADPF 484 / AP**

bloqueios nas verbas públicas do Estado dificulta o adimplemento dos compromissos financeiros do ente federado, a limitar o desenvolvimento de seus programas e políticas públicas. A propósito, saliento que o requerente trouxe aos autos relatório de mandados de bloqueios das Caixas Escolares em que são indicados bloqueios de montante superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Nesse sentido, destaco que a questão envolve também aspectos relativos ao próprio **princípio da separação dos poderes**. É que as decisões judiciais impugnadas, no afã de determinar a quitação de verbas trabalhistas devidas pelo Estado do Amapá, acabaram por interferir de forma direta na disposição, na aplicação e na destinação de receitas públicas.

Acrescente-se, ainda, que as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram **mecanismos de freios e contrapesos** essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do aludido princípio da separação dos poderes.

Com efeito, a destinação legislativa de parcela dos recursos públicos ao atendimento de determinada necessidade, conforme deliberado democraticamente, não pode ser ignorada pelos demais Poderes, sob pena de propiciar-se o surgimento de instâncias hegemônicas de poder. Não é por outra razão que o **artigo 167, VI, da Constituição** proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário.

Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, sem prévia autorização legislativa, determinar a retirada de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob pena de ofensa ao **princípio da legalidade orçamentária** – o que significa,

**ADPF 484 / AP**

em última análise, lesão às opções de gasto público realizadas pelos poderes eleitos. Das vedações contidas no art. 167 da Constituição extrai-se, ainda, o **princípio da especialidade orçamentária**, segundo o qual as receitas e despesas devem figurar no orçamento de maneira discriminada.

Nessa mesma linha, destaco decisão proferida pelo Ministro Joaquim Barbosa, ao conceder monocraticamente medida cautelar na ADPF 114/PI. Naquela oportunidade, contestavam-se ordens judiciais de bloqueios para pagamento de condenações por obrigações trabalhistas da COMDEPI, sociedade de economia mista estadual, também determinadas pelo TRT-22ª Região, porém sobre valores oriundos de convênios. Confira-se o excerto pertinente, *verbis*:

*“Noto que os bloqueios se destinam a pagar condenações por obrigações trabalhistas da COMDEPI. Irrelevante para o caso é a consideração sobre a transferência de recursos para essa sociedade de economia mista estadual. Isto porque parece ser significativa a menção à regra constitucional contida no art. 167, X, da Constituição Federal, segundo a qual: (...)*

*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 -, interessando observar que, independentemente do fato de ser a COMDEPI a executora do objeto de alguns dos convênios, na condição de interveniente, o repasse de verbas federais se faz a título de execução em conjunto, de competências materiais atribuídas simultaneamente à União e aos estados-membros; (iii) ainda como decorrência da repartição tributária, vinculação desses recursos repassados à sua “origem” federal, o que legitima, até mesmo,*

**ADPF 484 / AP**

*a fiscalização de sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União - art. 71, VI, da Constituição Federal.*

*Vale notar, ainda, que os convênios são a manifestação de decisões do poder público sobre políticas públicas relevantes. Nesse caso, as ordens de bloqueio, fundadas em direitos subjetivos individuais, significam o mero retardo, por via imprópria, da execução dessas políticas públicas. Essa consideração reforça, por outro lado, a utilidade da via da ADPF para examinar em controle objetivo a contraposição institucional entre direitos individualizados à atuação do poder público, especialmente no que tange à destinação de recursos públicos.” (ADPF 114-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 27/6/2007)*

No mesmo sentido: ADPF 114, rel. min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 27/6/2007; e ADPF 275, rel. min. Teori Zavascki, Plenário, DJe de 10/9/2013. Especificamente quanto a decisões judiciais envolvendo o Estado do Amapá, destaco excerto de recente decisão do Ministro Roberto Barroso proferida no julgamento da ADPF 485-MC, DJe de 14/11/2017, *in verbis*:

*“6. Inicialmente, reputo cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. O requerente apontou com clareza os preceitos fundamentais tidos como violados. O requisito da subsidiariedade encontra-se presente, ante a necessidade de uma medida que possa sustar, com efeitos vinculantes e gerais, múltiplos atos de constrição praticados por diversos órgãos da Justiça do Trabalho, em diferentes processos.*

*7. Há, ademais, precedente no Supremo Tribunal Federal no sentido do cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. Nesse sentido: ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADPF 249, Rel. Min. Celso de Mello; ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio.*

*8. A plausibilidade do direito alegado está demonstrada. Há indícios graves de uma sangria nos cofres públicos do Estado do Amapá, promovida por meio de decisões que, segundo alegado, não asseguram ao ente público o exercício do contraditório e da ampla*

**ADPF 484 / AP**

*defesa, não observam a regra constitucional do precatório e desrespeitam o princípio do juiz natural.*

*9. Vale notar, ademais, que não é a primeira vez que esse tipo de situação é submetido ao exame do Supremo, e que a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a inconstitucionalidade do bloqueio e do sequestro de verba pública na hipótese. (...)*

*12. Diante do exposto e da urgência relatada pelo requerente, defiro a cautelar para determinar: (i) a imediata suspensão de todo e qualquer ato de constrição determinado pela Justiça do Trabalho sobre os recursos da administração pública direta e indireta do Estado a tal título; 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."*

Consoante destaca a Procuradora-Geral da República, em seu parecer, as determinações de bloqueio proferidas pela Justiça do Trabalho neste processo, incidindo sobre valores com destinação orçamentária específica, comprometem a execução orçamentária e a implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo do Estado do Amapá em matéria de educação.

**INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PAGAMENTOS DEVIDOS PELA FAZENDA PÚBLICA EM ORDEM CRONOLÓGICA DE APRESENTAÇÃO DE PRECATÓRIOS – A NATUREZA PRIVADA DAS UNIDADES EXECUTORAS PRÓPRIAS**

O deslinde da controvérsia compreende também a análise da natureza jurídica das unidades executoras próprias, bem como dos recursos geridos por tais entidades. Como se verá a seguir, a pretensão de estender a prerrogativa de execução dos débitos das Fazendas Públicas às Caixas Escolares encontra óbices em sua natureza privada e na possibilidade de serem simultaneamente geridos recursos privados.

É imperioso ressaltar que a Constituição Federal estabeleceu forma própria para o cumprimento *pela Fazenda Pública* de obrigações de pagar

**ADPF 484 / AP**

quantias determinadas em sentenças judiciais: a sistemática dos requisitórios *lato sensu*, a envolver os pagamentos via precatórios e requisições de pequeno valor (artigo 100). Por essa razão, à míngua de autorização constitucional em sentido contrário, a execução de provimentos jurisdicionais ordenando o desembolso monetário por parte da Fazenda Pública não prescinde da inscrição em precatório para pagamento em ordem cronológica ou, se for o caso, da expedição de requisição de pequeno valor.

Com efeito, em uma conformação democrática, o Direito Administrativo nasce como forma de controle da atuação estatal, de forma conjunta e necessária com o Estado de Direito (*rule of law*). Deveras, sua exurgência relaciona-se não a um modo de subjugar os interesses particulares aos interesses do Estado, enquanto pessoa jurídica titular de situações jurídicas subjetivas, mas como instrumento de limitação da atividade estatal, vinculando-a de forma inexorável aos interesses públicos e democráticos de uma sociedade.

A finalidade da instituição de tal regime próprio de pagamento consiste em salvaguardar os *bens públicos* do processo de alienação, característica eminentemente protetiva. Destaca-se uma vez mais que essas prerrogativas se colocam em proteção não aos interesses do Estado em si, mas ao interesse público primário.

Caso a gestão financeira de recursos públicos estivesse a cargo do ente público ou de pessoa jurídica de direito público constituída para esse fim, haveria de se tratar de Fazenda Pública e suas prerrogativas. Não é disso que se trata, no entanto.

As Caixas Escolares, assim como os conselhos escolares, os colegiados escolares, as associações de pais e mestres e os círculos de pais, consistem em **Unidades Executoras Próprias – UEx**, que recebem recursos públicos destinados à educação, via transferência, para melhoria

**ADPF 484 / AP**

da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica, por meio da gestão descentralizada.

Encontram-se inseridas em uma **política de descentralização dos recursos destinados às escolas**, intitulada Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que presta assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos e com o censo escolar do ano anterior ao do repasse.

Conforme estabelecido na Medida Provisória 1.784, de 14 de dezembro de 1998, a assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino passou a ser admitida via repasse “diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar”. Semelhante previsão consta da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, atualmente vigente, cuja redação se reproduz a seguir:

*“Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.*

*§ 1º - A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo*

**ADPF 484 / AP**

*Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, observado o disposto no art. 24.*

*§ 2º - A assistência financeira de que trata o §1º será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica:*

*I - diretamente à unidade executora própria, representativa da comunidade escolar, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público;*

*II - ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município mantenedor do estabelecimento de ensino, que não possui unidade executora própria.*

*Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.”*

Ao regulamentar a medida provisória, o Decreto 2.896, de 23 de dezembro de 1998, estabeleceu que as unidades executoras das escolas instituídas e mantidas pelo Poder Público consistem em sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, inclusive aqueles recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Confira-se, a propósito, o teor do artigo 1º do referido decreto:

*“Art 1º As Unidades Executoras, a que se refere o inciso I do parágrafo único do art. 8º, da Medida Provisória nº 10.784, de 14 de dezembro de 1998, das escolas instituídas e mantidas pelo poder público, participantes do Programa Dinheiro Direto na Escola, são sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, inclusive aqueles recebidos do Fundo*

**ADPF 484 / AP**

*Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.*

*Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, as sociedades civis são formadas por membros das entidades representativas da comunidade escolar, constituídas sob a forma de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar e similares."*

A lei estabelece, ainda, que os critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores *per capita*, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias constarão de normas a serem expedidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

No mesmo sentido, o Conselho Deliberativo editou diversos normativos, entre os quais a Resolução 12, de 10 de maio de 1995, cujos termos foram reiterados pela Resolução 10, de 18 de abril de 2013. Além de conceituar Unidade Executora Própria (UEX), a resolução dispõe sobre sua constituição, condições para transferência, prestação de contas e outras informações. Como **condições para a efetivação dos repasses** dos recursos do programa, exige-se apenas que a UEX adira formalmente ao Programa e não possua pendências com prestação de contas de recursos recebidos em exercícios anteriores.

Vê-se, assim, que as Caixas Escolares, enquanto unidades executoras próprias, foram criadas para viabilizar o repasse de verbas públicas diretamente às escolas, conferindo-lhes maior autonomia na aplicação dos recursos de acordo com as necessidades particulares de cada localidade.

Estabeleceu-se a possibilidade de os recursos destinados à educação serem repassados a associações privadas sem fins lucrativos, às quais cabe geri-los em benefício da escola. A inovação do programa reside justamente na descentralização da gestão financeira de recursos da educação para a sociedade civil.



**ADPF 484 / AP**

O experimentalismo do administrador público caminha no sentido da descentralização da execução, mantido o controle normativo e fiscalizador dos entes públicos. Não encontra óbice na Constituição, que, ao contrário, estabelece, em seu **artigo 205**, que *“a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”*.

Assim, na linha do quanto expus na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923 a respeito das organizações sociais e da margem de conformação dos agentes políticos democraticamente eleitos, é preciso identificar o que é constitucionalmente exigido de forma invariável e diferenciar daquilo que é constitucionalmente deixado à escolha das maiorias políticas prevalecentes, *“para que possam moldar a intervenção do Estado nos domínios sociais à luz da vontade coletiva legitimamente predominante”*. Confira-se excertos da respectiva ementa, *in verbis*:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE*

**ADPF 484 / AP**

AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. (...) IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM TERCEIROS. OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). (...) CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEQUINTE). INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS. **1. A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevaletentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva.**

2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da

**ADPF 484 / AP**

*Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição.(...)*

***7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado.***

*8. Os arts. 18 a 22 da Lei nº 9.637/98 apenas concentram a decisão política, que poderia ser validamente feita no futuro, de afastar a atuação de entidades públicas através da intervenção direta para privilegiar a escolha pela busca dos mesmos fins através da indução e do fomento de atores privados, razão pela qual a extinção das entidades mencionadas nos dispositivos não afronta a Constituição, dada a irrelevância do fator tempo na opção pelo modelo de fomento – se simultaneamente ou após a edição da Lei. (...)*

***18. O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais. (...) ” (ADI 1.923, Rel. Min. Ayres Britto, Red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16/4/2015, DJe de 17/12/2015)***

Ao se estabelecer a transferência direta de recursos para as escolas, pretende-se atingir ganhos de **agilidade e eficiência**, além de **democratizar a administração** da escola. Atribuir regime jurídico de direito público via prerrogativas da Fazenda Pública desvirtua essa lógica. Se a associação privada conta com a agilidade do setor privado para posicionar-se como credora, que o faça para posicionar-se como devedora.

**ADPF 484 / AP**

O **interesse público na utilização dos recursos** carimbados a finalidade tão nobre quanto a educacional já se assegura pela via própria. Segundo as informações apresentadas na petição inicial, *“toda e qualquer verba repassada pelo Estado ou União aos Caixas Escolares é destinada integral e exclusivamente ao ensino público”*. A despeito da singularidade da situação das Caixas Escolares do Amapá, tais obrigações decorrem da legislação específica, que impõe que os valores repassados pelo Estado e pela União estão afetados à realização de atividades públicas relacionadas a educação.

Em caso de descumprimento, o Fundo fica autorizado a suspender o repasse dos recursos, assim como em caso de omissão na prestação de contas ou rejeição da prestação de contas. É o que dispõe a Lei 11.974/2009, cujo artigo 29 prevê, ainda, que qualquer **irregularidade identificada na aplicação dos recursos** destinados à execução do PDDE pode ser denunciada ao Fundo, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União e ao Ministério Público, a quem cabe o controle da prestação de contas.

Reconhece-se, assim, a competência do **Tribunal de Contas** para analisar a prestação de contas dessas unidades executoras próprias e a regularidade da aplicação dos recursos, o que já decorreria do fato de os recursos repassados serem públicos. Essa previsão se coaduna com a regra instituída no parágrafo único do artigo 70, segundo o qual *“prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”*.

O Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora Própria (UEx) esclarece que, no campo destinado à natureza jurídica, deve ser informado o código 399-9 – Associação Privada. Acrescenta que

**ADPF 484 / AP**

a UEx, quando da formalização do cadastro, “*deverá indicar o banco e a agência de sua preferência para abertura, pelo FNDE, de conta corrente específica para o programa*” e que a “*conta do PDDE é exclusiva. Sendo vedada a movimentação de recursos próprios por meio de depósitos, transferências, doações ou saque em espécie*”.

Embora o Manual exija, assim, que seja criada uma conta-corrente *específica e exclusiva* para receber esses recursos repassados, isso não significa que seja esta a *única* conta da UEx. Alias, é necessário que não seja, pois não se pode gastar os tais recursos com quaisquer outras despesas que não as estabelecidas na legislação – a exemplo das despesas bancárias, conforme destacado pelo TCU (TC-001.723/2005-9).

Ademais, a Portaria 680, de 23 de junho de 1995, do Secretário estadual de Educação, instituiu a Caixa Escolar, no âmbito do Estado do Amapá, estabelecendo as finalidades da referida entidade e as correspondentes fontes de recursos.

Conforme destacado pela Advogada-Geral da União em seu parecer, além das verbas públicas federais, **as Caixas Escolares contam com recursos provenientes do próprio do Estado do Amapá e dos Municípios, bem como com rendas decorrentes de atividades realizadas no ambiente escolar e auxílios financeiros de particulares**. Confira-se, a propósito, o teor do artigo 28 do Estatuto da Caixa Escolar (Doc. 04), *in verbis*:

*“Art. 28 . Constituem recursos da Caixa Escolar:*

*a) doações, subvenções e auxílios que lhe forem concedidos pela União, Estado, Município, por particulares e entidades pública ou privadas, associações de classe e quaisquer outras categorias ou entes comunitários;*

*b) renda de exploração de cantina e outros serviços que instituir: venda ou revenda de material escolar ou didático; produto de venda de ingressos e demais formas de contribuição para as festas, exposições,*

**ADPF 484 / AP**

*bazares, prendas e de outras iniciativas ou promoções;*

*c) contribuições dos alunos ou seus pais ou responsáveis e de outras pessoas da comunidade.”*

As verbas privadas, a toda evidência, não estão imunes aos atos de constrição judicial.

Assim, embora as Caixas Escolares do Amapá sejam entidades voltadas diretamente à prestação de serviços de educação e recebam recursos públicos via conta específica, já não se pode afirmar que dependem totalmente de recursos públicos e atuam em regime de exclusividade na gestão de recursos públicos destinados à educação.

Dessa forma, considerando-se que as Caixas Escolares consistem em sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, bem como que se não logrou demonstrar que tais entidades possuem os qualificativos necessários para serem enquadradas no regime especial de pagamento de débitos por precatórios, sabidamente diante da possibilidade de gerirem recursos privados, desmerece prosperar o pedido de que seja reconhecida a sujeição dessas entidades ao regime referido independentemente da natureza dos recursos submetidos à execução judicial.

É assim que a proteção constitucional a direitos individuais e a garantias fundamentais, inclusive de ordem trabalhista, convive com o princípio da impenhorabilidade dos *recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social*.

*Ex positis*, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal

**ADPF 484 / AP**

Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da *ratio* que inspira a gestão descentralizada da coisa pública.

É como voto.

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Boa tarde, Presidente, Ministro Luiz Fux. Boa tarde, Ministra Cármen, Ministra Rosa, Ministros. Cumprimento também o Doutor Augusto Aras, Procurador-Geral da República, e o Doutor Davi Machado Evangelista, que falou pelo Estado, cumprimentando-o pela sustentação oral.

Presidente, aqui também vou fazer um rápido resumo, pois trago voto por escrito. Como está bem detalhado no voto de Vossa Excelência, a questão aqui se resume à possibilidade ou não de bloqueio judicial de verbas públicas - e me parece que a natureza jurídica da verba é o mais importante - para quitação de dívidas trabalhistas, verbas públicas estas direcionadas a Caixas Escolares e Unidades Descentralizadas de Execução da área de educação.

Como também bem salientado pelo eminente Ministro-Relator, não se discute aqui questão de descentralização, mas se seria possível o bloqueio judicial dessas verbas que têm um direcionamento constitucional. São recursos orçamentários destinados à área da educação, área-fim educação.

O Estado do Amapá fez dois pedidos: a impossibilidade dessa determinação, ou seja, a impossibilidade de ordens judiciais de bloqueios, penhoras, sequestros de valores nas contas bancárias dessas Caixas Escolares que recebem esse dinheiro, essa verba pública carimbada constitucionalmente para a atividade-fim de educação; e o segundo pedido, que os pagamentos devidos por esses entes envolvidos, essas Caixas Escolares do Estado do Amapá, deveriam sujeitar-se ao regime de precatório previsto no art. 100 da Constituição Federal.

Aqui também destaco que a Advocacia-Geral da União se manifestou no mérito pela invalidade de qualquer determinação judicial para bloqueio, penhora, sequestros sobre recursos públicos, não



**ADPF 484 / AP**

concordando com o segundo pedido.

Como inclusive citado pelo eminente Ministro-Relator, já me manifestei sobre o tema como relator. E o Plenário também julgou, em 17 de outubro de 2018, na ADPF 275, do Estado da Paraíba. Entendo que a Constituição não admite a constrição indiscriminada de verbas públicas por meio de decisões judiciais. Salientei à época que isso afrontaria, como afronta, o preceito contido no art. 167, VI, da Constituição Federal e o próprio modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas. Aqui com gravame, porque, dentro desse modelo constitucional de organização das finanças públicas, somente a educação e, posteriormente, a saúde têm verbas orçamentárias carimbadas, destinadas à educação e à saúde. Ou seja, esse dinheiro público, independentemente de ser transferido, descentralizado, deve obrigatoriamente ser gasto na educação, na atividade-fim.

Então, assim como naquela época, na ADPF 275, aqui também entendo que as decisões judiciais de constrição afrontam não só o art. 167, mas também o preceito da separação funcional de Poderes, que é cláusula pétrea da nossa Constituição - não só o art. 2º, também o art. 60, § 4º, III -; o princípio da eficiência na Administração Pública, que é trazido no *caput* do art. 37; e o próprio princípio da continuidade dos serviços públicos - aqui de um serviço público essencial -, previsto no art. 175.

Sabemos que só excepcionalmente existe a possibilidade de constrição de receita pública, que não é o caso. O Texto Constitucional permite, mas apenas em hipóteses que envolvam o pagamento de dívidas do próprio Poder Público mediante sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º. Não se trata dessa questão. No sistema de precatórios, aí, sim, existe a possibilidade de sequestro de verbas e, mesmo assim, em caso de preterição da ordem de pagamento.

Recentemente, há duas ou três sessões virtuais, se não me engano, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, inclusive, pelas listas diferenciadas, pela ordem de pagamentos, os superpreferenciais alimentares, os alimentares, os não alimentares, para estabelecer, dentro dessa sistemática, a excepcionalidade de sequestro quando houver, aí,

**ADPF 484 / AP**

sim, realmente uma preterição da ordem pagamento, que não é, como eu disse, do que se trata. Aqui ainda há, o que já salientei, essa peculiaridade do caso sob exame, porque a receita que se pretende penhorar, sequestrar recai sobre um recurso público, repito, constitucionalmente carimbado para um serviço público essencial, para a finalidade específica, que é a educação, e aqui não vou repetir o que já foi magistralmente colocado pelo eminente Ministro-Relator, a importância de esse recurso ser efetivamente utilizado na educação.

Então, não poderia, a meu ver, a Justiça, mediante essas decisões - e na inicial consta que não só a Justiça trabalhista, mas que a própria Justiça estadual também vinha determinando diversas constrições a essas verbas, atrapalhando a manutenção da prestação do serviço de educação -, não me parece possível a continuidade dessas medidas que vêm acarretando e poderão acarretar mais gravame para a atividade essencial administrativa de educação, que depende dessa destinação orçamentária.

Nem ao próprio Poder Executivo - é importante salientar - é dado remanejar receitas públicas ao seu livre arbítrio, ainda mais para a verba carimbada de educação. Então, parece-me extremamente temerário que o Poder Judiciário, nessas hipóteses dos autos, o faça, pois, como várias vezes discutimos aqui no Plenário, ao Poder Judiciário faltaria capacidade institucional para avaliar os impactos desses bloqueios e sequestros de verbas sobre as atividades constitucionalmente estabelecidas para o Poder Executivo e com verba carimbada.

Cito, no voto, diversos precedentes - ADPF 387, ADPF 114 -, mas encerro aqui, Senhor Presidente, com a ADPF 437, de relatoria da eminente Ministra Rosa Weber, que coloca, exatamente nesse sentido, que não pode ocorrer:

"... 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), ..."

Nessa citada ADPF 437, de relatoria da Ministra Rosa Weber, não se

**ADPF 484 / AP**

tratava também de educação, porque aí nem os próprios Poderes Executivo e Legislativo podem fazer essa transposição ou remanejamento, porque a verba é carimbada.

Dessa forma, Senhor Presidente, concordo integralmente com Vossa Excelência, inclusive em relação ao segundo pedido, em que também afasto a questão de se colocar essas casas educação, que foram terceirizadas na ponta, que são sociedades civis sem fins lucrativos, no regime de precatório. Não se trata aqui também de ampliar a própria ideia de Administração Pública.

Discutimos anteontem, terça-feira, na Turma, uma questão ligada a precatório, a maior ou menor utilização, mas lá a discussão - que ainda não se encerrou, está dois a dois, com o voto de minerva a ser proferido pela nossa eminente Presidente da Turma, Ministra Rosa Weber - é se uma sociedade de economia mista, no caso, o Metrô do Distrito Federal, que exerce um serviço público essencial de transporte e mobilidade, ingressa ou não na questão dos precatórios.

Aqui não é um ente da Administração Pública Direta ou Indireta, mas, sim, uma sociedade civil sem finalidades lucrativas que recebe a destinação na ponta, para que haja maior capilaridade e eficiência do serviço.

Então, Senhor Presidente, acompanho integralmente Vossa Excelência em relação ao primeiro pedido e também em relação ao segundo.

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, também cumprimento Vossa Excelência pelo voto e cumprimento o ilustre advogado Doutor Davi Machado Evangelista.

Penso que a solução que Vossa Excelência propõe é adequada e estou confirmando a concessão da medida cautelar. Não consigo entender qual seria o fundamento legal para esse bloqueio, nem tampouco acho que a hipótese seja de pagamento por precatório. No fundo, no fundo, acho que o erro mesmo está em a Caixa Escolar contratar empregados; aí está o problema, porque não penso ser esse o papel da Caixa Escolar.

No Brasil, onde há contrato de trabalho, há reclamação trabalhista; é cultural. Portanto, considero impróprio que a Caixa Escolar contrate pessoas. Porém, se contratou, evidentemente, deve responder como qualquer pessoa jurídica de direito privado.

Acompanho Vossa Excelência nos dois itens.

É como voto, Presidente.

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência pelo belo voto que proferiu. Tenho declaração de voto escrita exatamente na linha proposta por Vossa Excelência, conhecendo da ADPF, mas, na linha da jurisprudência da Casa, julgando-a parcialmente procedente. Não há como, Vossa Excelência muito bem salientou, estender o regime próprio a Fazenda Pública a Caixas Escolares.

O Ministro Luís Roberto feriu ponto fundamental: por que estão essas Caixas Escolares a contratar empregados para trabalhar em benefício da Administração Pública?

Em suma, concordo na íntegra e reporto-me inclusive aos fundamentos trazidos pelo Ministro Alexandre de Moraes, que teve a gentileza de citar voto de minha lavra.

Acompanho Vossa Excelência, Presidente.

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber:** 1. Trata-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Amapá em face das *“decisões das varas do trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região, que determinam bloqueio e/ou sequestro de verbas estaduais e federais destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das Escolas públicas”*.

2. O requerente narra que as Caixas Escolares são pessoas jurídicas de direito privado criadas com o objetivo de acelerar o emprego de verbas destinadas à educação, diante da impossibilidade da abertura de contas em nome das escolas, que não possuem personalidade jurídica.

Afirma que, não obstante a intenção do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – de que as Caixas Escolares fossem entidades de direito privado não pertencentes à Administração Pública, esses entes foram criados, no âmbito do Estado do Amapá, dentro da estrutura administrativa estadual. Narra que, posteriormente, as disposições normativas das Caixas Escolares foram alteradas para permitir a contratação direta de pessoal para trabalhar nas escolas, situação que revelaria contrariedade ao postulado do concurso público.

Assevera que *“a despeito da firme posição do MPT e de todo o acervo normativo juntado pelo Estado”*, no âmbito do TRT da 8ª Região predomina o entendimento de que essas contratações são válidas de modo que, *“na esteira do Tribunal, vários juízes seguem fechando completamente os olhos para a agressão às verbas da escola e determinam sequestros indiscriminadamente”*.

Sustenta que os valores contidos em contas bancárias titularizadas por Caixas Escolares do Amapá são verbas públicas, destinados exclusivamente às escolas do Estado, impenhoráveis.

**ADPF 484 / AP**

Aduz que os referidos sequestros judiciais violam os seguintes preceitos fundamentais:

(i) **independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, CF)**, já que caracterizariam intervenção indevida do Poder Judiciário nas políticas públicas do Poder Executivo estadual;

(ii) os **direitos sociais à educação, ao transporte e à alimentação (art. 6º, CF)**;

(iii) o postulado do **concurso público (art. 37, II, § 2º, CF)**, visto que *“a verba pública está sendo utilizada para pagar antecipadamente sentenças que pisotearam a regra constitucional do concurso público e/ou licitação”*;

(iv) o **regime de precatórios (art. 100, CF)**, porque os Caixas Escolares não exploram atividade econômica, mas atuam na realização da política educacional do Estado, em regime de exclusividade e sem fins lucrativos, dependendo integralmente do repasse de recursos públicos, de forma que os pagamentos devidos por esses entes devem ser submetidos ao regime de precatório e RPV;

(v) as **vedação de transposições orçamentárias (art. 167, VI e X, CF)**, ao argumento de que os sequestros podem ser considerados atos de transposição de dotação orçamentária realizados pelo judiciário, os quais obrigam o remanejamento dos recursos financeiros do Estado;

(vi) os princípios do **contraditório e da ampla defesa**, uma vez que as decisões atacadas teriam negado a participação da Fazenda Pública nos processos.

À alegação de que configurados os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, consubstanciado no fato de que as decisões questionadas *“vem fracionando créditos e penhorando os valores que deveriam ser pagos somente vias precatórios, instaurando o caos no orçamento estadual”*, requer seja concedida **medida cautelar** para *“determinar a suspensão de quaisquer medidas de constrição judicial que, na jurisdição do TRT8, TRF1 e Tribunal de Justiça do Amapá, gerem bloqueio, penhora ou sequestro de verbas*

**ADPF 484 / AP**

*em desfavor do Estado do Amapá e/ou das entidades privadas que o coadjuvam no sistema de ensino público estadual, denominadas “Caixas Escolares” ou “Unidade descentralizada de Execução da Educação - UDE”, e determinar a devolução imediata dos valores eventualmente sequestrados que ainda estejam disponíveis à conta do Juízo, para as contas das quais foram subtraídos.*

No **mérito**, pede a procedência do pedido para que esta Suprema Corte (i) reconheça a impossibilidade de bloqueios, penhoras ou sequestros de valores nas contas bancárias das Caixas Escolares do Estado do Amapá e das Unidades Descentralizadas de Educação; (ii) determine que as dívidas desses entes reconhecidas em sentença sejam sujeitas ao regime de precatório e RPV, nos termos do **art. 100 da Constituição Federal**, e (iii) confirme a medida cautelar para determinar a devolução imediata dos valores eventualmente sequestrados que ainda estejam disponíveis à conta do Juízo, para as contas das quais foram subtraídos.

**3. Solicitadas informações** prévias pelo Relator, o **Tribunal de Justiça do Estado do Amapá** e o **Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região** defendem o descabimento da arguição e, no mérito, aduzem a constitucionalidade das decisões judiciais questionadas.

O **Tribunal Regional Federal da 1ª Região** informa que “*a Presidência desta Corte não emitiu nenhuma determinação de sequestro de valores do Estado do Amapá nem das Caixas Escolares para pagamento de precatórios processados no âmbito deste TRF*”.

**4. A Advocacia-Geral da União – AGU** –, preliminarmente, pugna pelo não conhecimento da arguição, por não satisfazer o requisito da subsidiariedade e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu parcial deferimento para “*ser declarada a invalidade da determinação judicial de medidas de bloqueio, penhora e sequestro sobre recursos públicos depositados nas contas administradas pelas caixas escolares que estejam afetadas a finalidades diversas do pagamento de pessoal, especialmente as verbas repassadas pela União com fundamento na Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998*”.

Reproduzo a ementa da manifestação da AGU:

“Administrativo. Decisões judiciais que determinam o



**ADPF 484 / AP**

bloqueio, a penhora e o sequestro de recursos das caixas escolares do Estado do Amapá para pagamento de débitos trabalhistas. Preliminar. Não atendimento ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes, notadamente por tais medidas implicares interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais. A impossibilidade de determinação de bloqueios, penhoras e sequestros de valores depositados nas contas administradas pelas caixas escolares cinge-se aos recursos públicos de aplicação compulsória em educação, que estejam afetados a finalidade diversa do pagamento de pessoal, especialmente as verbas repassadas pela União com fundamento na Medida Provisória nº 1.784/1998. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela parcial procedência do pedido formulado pelo arguente”.

**5. Em 16.11.2017 deferiu** a medida liminar, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para determinar: “(i) a suspensão de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo TRT/8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, que gerem bloqueio, penhora ou sequestro em desfavor do Estado do Amapá e/ou das “Caixas Escolares” ou “Unidades Descentralizada de Execução da Educação – UDE” de verbas destinadas à aplicação em educação; e (ii) a devolução, para as contas de onde advieram, dos valores eventualmente já sequestrados e/ou penhorados e ainda disponíveis à conta de cada Juízo”.

**6. No mérito, a Advocacia-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial do pedido**, conforme as razões explicitadas abaixo:

“Administrativo. Decisões judiciais que determinaram o bloqueio, a penhora e o sequestro de recursos das caixas escolares do Estado do Amapá para pagamento de débitos trabalhistas. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a

**ADPF 484 / AP**

imposição de atos constritivos, 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. A impossibilidade de determinação de bloqueios, penhoras e sequestros de valores depositados nas contas administradas pelas caixas escolares cinge-se aos recursos públicos de aplicação compulsória em educação, que estejam afetados a finalidade diversa do pagamento de pessoal. Manifestação pela parcial procedência do pedido”.

**7. A Procuradoria-Geral da República defende a procedência, em parecer assim ementado:**

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO. BLOQUEIO, PENHORA E LIBERAÇÃO DE VALORES DA CONTA DOS CAIXAS ESCOLARES. PAGAMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO GESTORA DE RECURSOS DE ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER, DA RESERVA LEGAL ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ARTS. 2º E 167-VI). APLICAÇÃO DO REGIME DE PRECATÓRIO (CR, ART. 100). 1. Não cabe ao Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa, determinar retirada de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob pena de ofensa à legalidade orçamentária e à divisão funcional do poder (CR, arts. 2º e 167-VI). 2. Deve-se aplicar o regime de precatórios para execução de decisões judiciais contra pessoa jurídica de direito privado cuja finalidade é a gestão de recursos públicos de escolas públicas estaduais. 3. Parecer pela procedência do pedido”.

**ADPF 484 / AP**

8. Em nova petição, o requerente alega que os juízos de diversas Varas do Trabalho do Estado do Amapá, a fim de burlar a decisão proferida na medida cautelar da presente arguição, começaram a incluir de ofício a Fazenda Pública na fase de execução dos processos que tramitam contra as UDEs e as Caixas Escolares.

Sustenta que a inclusão do Estado na fase de cumprimento de processos de que a Fazenda Pública não participou ou foi expressamente rejeitada na fase de conhecimento contraria os **arts. 5º, LIV e LV, e 100, caput e §3º, da Constituição da República**, assim como violam as disposições dos **arts. 5º, 9º, 10 e art. 534, do Código de Processo Civil**. Pleiteou fosse determinada a suspensão do bloqueio levado a efeito pelas decisões proferidas nos autos dos processos referidos.

9. Em 15.10.2018, o Relator decidiu que *“Eventual vício processual pela inclusão do Estado do Amapá, de ofício e já na fase executória, exorbita o alcance da presente ação”*.

10. *Ab initio*, **assento o cabimento** desta arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF – ajuizada em busca de afastar lesão a preceito fundamental derivada de decisões judiciais.

A jurisprudência desta Suprema Corte é uníssona quanto à possibilidade de seu ajuizamento para a análise de lesão a preceito fundamental provocada por interpretação judicial.

A **subsidiariedade**, outrossim, é reconhecida quando não houver outro meio processual para combater a lesão de modo eficaz.

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

**ADPF 484 / AP**

empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI. 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 para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 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 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, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019, destaquei)

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADMISSIBILIDADE - OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º) - JURISPRUDÊNCIA - POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DA ADPF QUANDO CONFIGURADA LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL PROVOCADA POR INTERPRETAÇÃO JUDICIAL (ADPF 33/PA e ADPF 144/DF, v.g.) - ADPF COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR DA**

**ADPF 484 / AP**

INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO - CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE MOTIVADA PELA EXISTÊNCIA DE MÚLTIPLAS EXPRESSÕES SEMIOLÓGICAS PROPICIADAS PELO CARÁTER POLISSÊMICO DO ATO ESTATAL IMPUGNADO (CP, art. 287) - MAGISTÉRIO DA DOUTRINA - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - ADPF CONHECIDA. (...)”. (ADPF 187, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 28-05-2014 PUBLIC 29-05-2014, destaquei)

**11.** Para a melhor compreensão da questão constitucional, transcrevo os parâmetros de controle indicados como preceitos fundamentais violados pelas decisões judiciais:

**Constituição da República**

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.  
(...)”

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)  
(...)”

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
(...)”

II - a investidura em cargo ou emprego público depende

**ADPF 484 / AP**

de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

(...)

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

(...)

Art. 167. São vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

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)''

**12. A Medida Provisória n. 1.784-1, de 14 de dezembro de 1998, que**

**ADPF 484 / AP**

inicialmente versou sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, assim previu:

“Art. 8º Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, observado o disposto no art. 10 desta Medida Provisória.

Parágrafo único. A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental e especial, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto no exercício anterior, e repassada:

I - diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar, na forma dos requisitos estabelecidos no art. 10;

II - ao Estado ou Município mantenedor do estabelecimento de ensino nos demais casos.

Art. 9º Os **recursos financeiros repassados** pelo programa de que trata o artigo anterior serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, **exceto gastos com pessoal**, que concorram para a garantia do funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Art. 10. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá as normas relativas a critérios de alocação dos recursos, valores **per capita**, unidades executoras e caracterização de entidades, bem assim as orientações e instruções necessárias à execução dos programas de que trata esta Medida Provisória”.  
(destaquei)

**O Decreto n. 2.896, de 23 de dezembro de 1998**, ao dispor sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro

**ADPF 484 / AP**

Direto na Escola, referiu-se, no artigo 1º, à personalidade jurídica das unidades executoras mencionadas na Medida Provisória n. 1.784-1/98:

“Art. 1º As Unidades Executoras, a que se refere o inciso I do parágrafo único do art. 8º, da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, das escolas instituídas e mantidas pelo poder público, participantes do Programa Dinheiro Direto na Escola, são **sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas**, inclusive aqueles recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, as sociedades civis são formadas por membros das entidades representativas da comunidade escolar, constituídas sob a forma de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar e similares”. (destaquei)

Após sucessivas edições e revogações de medidas provisórias sobre o tema, foi publicada a **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**, que dispõe inclusive sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Reproduzo dispositivos relativos à questão em debate:

“Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada



**ADPF 484 / AP**

estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, observado o disposto no art. 24. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º A assistência financeira de que trata o § 1º será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, mediante **crédito do valor devido em conta bancária específica**:

I - diretamente à unidade executora própria, representativa da comunidade escolar, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público;

II - ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município mantenedor do estabelecimento de ensino, que não possui unidade executora própria.

Art. 23. Os **recursos financeiros repassados** para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Art. 24. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores **per capita**, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias". (destaquei)

Parágrafo único. A fixação dos valores **per capita** contemplará, diferenciadamente, as escolas que oferecem educação especial de forma inclusiva ou especializada, de modo a assegurar, de acordo com os objetivos do PDDE, o adequado atendimento às necessidades dessa modalidade educacional.

**ADPF 484 / AP**

13. A controvérsia que se apresenta diz com a necessidade de compreender a natureza das verbas presentes nas contas titularizadas pelas Caixas Escolares e pelas Unidades Descentralizadas de Execução da Educação.

No âmbito da **política de descentralização** de recursos públicos para a escola as unidades executoras, as Caixas Escolares consistem em pessoas jurídicas de direito privado que não possuem fins lucrativos. A finalidade precípua da sua criação é a de prover a administração dos recursos financeiros, **privados e públicos**, destinados à efetivação do direito social à educação.

Esclarecedora a manifestação da Advocacia-Geral da União quanto ao tema:

“No âmbito do Estado do Amapá, a Portaria nº 680, de 23 de junho de 1995, do Secretário Estadual de Educação instituiu a Caixa Escolar, estabelecendo as finalidades institucionais da referida entidade, bem como as correspondentes fontes de recursos.

Posteriormente, referido ato estadual foi alterado pela Portaria nº 1.273, de 09 de dezembro de 1996, do Secretário da Educação e Cultura do Estado do Amapá para permitir às caixas escolares a contratação de pessoal.

Desse modo, constata-se que as caixas escolares do Estado do Amapá ostentam personalidade jurídica de direito privado, contando tanto com recursos públicos federais, estaduais e municipais, como, também, com o auxílio financeiro de particulares e da iniciativa privada.

Sendo assim, não merece prosperar o pedido formulado pelo autor no sentido de que seja declarada a impossibilidade, de forma ampla e irrestrita, de qualquer espécie de bloqueio, penhora ou sequestro de valores nas contas bancárias das caixas escolares ou unidades de execução”.

Em decisão monocrática proferida à análise do pedido cautelar na

**ADPF 484 / AP**

**ADPF 437<sup>1</sup>**, assim me manifestei:

“A teor do art. 173, § 1º, II, da Constituição da República, a **empresa pública** ou a sociedade de economia mista que explora **atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços está sujeita ao **regime jurídico** próprio das **empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, **trabalhistas** e tributários.

(...)

É imperioso observar, no entanto, o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que “as *empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica*” (RE 407.099/RS, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgamento em 22.6.2004, DJ 06.8.2004). A partir dessa distinção, a jurisprudência firmou-se no sentido de que somente as empresas públicas que exploram **atividade econômica em sentido estrito** estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do art. 173, § 1º, II, da Lei Maior”.

Desse modo, no caso em exame, há nítida **natureza privada** das unidades executoras próprias, que **não integram a administração indireta** e, portanto, são claramente incompatíveis com o regime constitucional de precatórios assegurado pelo art. 100 da Lei Maior.

**Rejeito, pois, o pedido de aplicação do regime de precatório às Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação.**

**14.** Noutro giro, no manejo das verbas públicas, incide o **artigo 211, § 1º, da Carta Magna**: “§ A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

No exercício dessa função supletiva, as verbas repassadas pela União, *in casu*, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –

---

1 **ADPF MC, Relatora Min. Rosa Weber, julgado em 17.03.2017, DJe 24.03.2017.**

**ADPF 484 / AP**

FNDE – são de **aplicação vinculada à educação**, de forma direta ou indireta.

Nos termos da normativa acima transcrita, permite-se o seu uso apenas em relação a despesas de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos. Excluída está, por conseguinte, a possibilidade de utilização dos recursos na contratação de pessoal, encargos sociais e dívidas trabalhistas.

Não se admite, pois, o uso dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – em gastos com pessoal e pagamentos a servidores da administração pública.

Os recursos públicos repassados pela União devem ser utilizados empregados nos exatos termos da normativa já citadas, ou seja, exclusivamente na **implementação do direito à educação**, por meio da manutenção e estruturação das escolas, **não abrangidas as despesas com pessoal**.

Cumprе recordar que a impenhorabilidade desses recursos é estabelecida pelo **art. 883, IX, do Código de Processo Civil**:

“Art. 833. São impenhoráveis:

(...)

IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social”.

As sucessivas expropriações de numerário existente em contas das Caixas Escolares, para saldar os valores determinados nas decisões judiciais, são inconstitucionais. Tal proceder caracteriza verdadeira alteração da destinação orçamentária de recursos públicos por meio de remanejamento de uma categoria de programação para outra.

Uma vez efetivada a modificação por decisão judicial não precedida de autorização legislativa, há inobservância das vedações estabelecidas pelo **art. 167, VI e X, da Constituição Federal**:

“Art. 167. São vedados:

**ADPF 484 / AP**

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

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)”

Saliento, também, a configuração de desarmonia entre os Poderes. Isso porque as decisões efetivam verdadeira 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), com lesão aos **arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política.**

15. Colho precedentes desta Casa, representativos do debate da temática:

“MEDIDA CAUTELAR EM 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 PODER PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO

**ADPF 484 / AP**

**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. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS 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. 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**

**ADPF 484 / AP**

**recursos de terceiros, escriturados contabilmente, 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 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 lesão aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política. Precedente: ADPF 387/PI, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 23.3.2017. Fumus boni juris evidenciado. 3. Satisfeito o requisito do periculum in mora ante o elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Rio de Janeiro. 4. Deferimento apenas parcial para suspender os efeitos das 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. 5. Medida cautelar deferida em parte”. (ADPF 405 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-020 DIVULG 02-02-2018 PUBLIC 05-02-2018)**

**“CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. CRÉDITOS TRABALHISTAS DEVIDOS POR ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PROCEDENTE. 1. Decisões judiciais que determinam o**

**ADPF 484 / AP**

**bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF).** Precedente firmado no julgamento da ADPF 387 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017). 2. Arguição conhecida e julgada procedente”. (ADPF 275, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-139 DIVULG 26-06-2019 PUBLIC 27-06-2019)

“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. 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 para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 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



**ADPF 484 / AP**

da CF/1988) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber.

4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido e fixar a seguinte tese: “Os recursos públicos vinculados a convênios não podem ser bloqueados ou penhorados por decisão judicial para pagamento de débitos trabalhistas de sociedade de economia mista, ainda que as verbas tenham sido repassadas à estatal, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF/1988 e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988)”. (ADPF 114, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)

Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, entendo que houve afronta aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI e X, da CF), e aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) .

16. Ante o exposto, acompanhando o Relator, **conheço** da ação de descumprimento de preceito fundamental e julgo-a **parcialmente procedente**, para declarar a **inconstitucionalidade** de adoção de medidas de bloqueio, penhora e sequestro sobre recursos públicos depositados nas contas administradas pelas unidades descentralizadas de execução da educação, por ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI e X, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF), e **afastar** a aplicação regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF).

**É como voto.**

## **ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CARMEM LÚCIA** - Senhor Presidente, também cumprimento Vossa Excelência pelo voto que proferiu. Farei juntada de voto escrito.

Estou acompanhando integralmente o voto de Vossa Excelência no sentido do parcial provimento do pedido formulado, para assentar a impossibilidade de bloqueio, mas afastar o regime de submissão dessas entidades a precatórios.

Publicado sem revisão Art. 95 do RISTF

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Amapá contra *“decisões das Varas do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região, que determinam bloqueio e/ou sequestro de verbas estaduais e federais destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das Escolas públicas”*.

Na petição inicial, o autor sustenta que *“os valores depositados em contas correntes de caixas escolares são bem público destinado unicamente à escola. Portanto, impenhoráveis na forma da lei processual civil”*.

Alega que o *“sequestro dos referidos valores, além de prejudicar sobremaneira a educação no Estado, afronta diversos preceitos fundamentais, dentre os quais se destacam os seguintes: (a) preceito da separação dos poderes (CFBR/1988, art. 2º c/c art., 60, § 4º, III); (b) o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, CF); (c) o equilíbrio do modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas dos entes da Federação (Seção II, Capítulo II, do Título VI da Constituição); (d) o regime de prestação contínua dos*

**ADPF 484 / AP**

*serviços públicos (art. 175); e (e) a própria concretização das diversas garantias constitucionais relacionadas ao ensino fundamental obrigatório; (f) ofensa à segurança orçamentária, Art. 167, VI e X da CF; (g) princípio da impenhorabilidade dos recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, art. 833, IX do CPC".*

*Argumenta que "a aplicação dos recursos na área de educação, a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12-9, tornou-se princípio sensível da Constituição Federal (CF, art. 34, VII, 'e') cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção federal".*

Eis o teor do requerimento e do pedido:

*"Pelas razões expostas, pede espera o Governador do Estado do Amapá, após colhidas as informações e ouvido o Ministério Público, seja julgado procedente o presente pedido para o fim de reconhecer, com eficácia erga omnes e efeito vinculante:*

*1. a impossibilidade de bloqueios, penhoras ou sequestros de valores nas contas bancárias dos Caixas Escolares do Amapá e/ou Unidade Descentralizada de Educação – UDE;*

*2. considerando a natureza jurídica dos entes privados envolvidos (Unidade Descentralizada de Execução da Educação – UDE – e Caixas Escolares), nessas ações as dívidas reconhecidas em sentença devem sujeitar-se ao regime de precatório/RPV (CF, Art. 100);*

*3. seja confirmada a liminar determinando-se a devolução de valores eventualmente ainda disponíveis em Juízo para as mesmas contas bancárias de onde foram subtraídos;*

*4. seja explicitamente mencionado como especiais destinatários desse pronunciamento as jurisdições do TRT8, do TRF1 e do Tribunal de Justiça do Amapá".*

**2. O Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região, o Tribunal Regional Federal da Primeira Região e o Tribunal de Justiça do Amapá prestaram informações.**

**ADPF 484 / AP**

3. Em 16.11.2017, o Ministro Luiz Fux deferiu medida liminar, “ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, a fim de determinar: (i) a suspensão de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo TRT/8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, que gerem bloqueio, penhora ou sequestro em desfavor do Estado do Amapá e/ou das “Caixas Escolares” ou “Unidades Descentralizada de Execução da Educação – UDE” de verbas destinadas à aplicação em educação; e (ii) a devolução, para as contas de onde advieram, dos valores eventualmente já sequestrados e/ou penhorados e ainda disponíveis à conta de cada Juízo”.

4. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência parcial do pedido, “devendo ser declarada a inconstitucionalidade da determinação judicial de medidas de bloqueio, penhora e sequestro sobre recursos públicos que, depositados nas contas administradas pelas caixas escolares e unidades executoras próprias, estejam afetados a finalidades diversas do pagamento de pessoal”.

5. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência do pedido:

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO. BLOQUEIO, PENHORA E LIBERAÇÃO DE VALORES DA CONTA DOS CAIXAS ESCOLARES. PAGAMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO GESTORA DE RECURSOS DE ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER, DA RESERVA LEGAL ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ARTS. 2º E 167-VI). APLICAÇÃO DO REGIME DE PRECATÓRIO (CR, ART. 100).

1. Não cabe ao Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa, determinar retirada de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob

**ADPF 484 / AP**

*pena de ofensa à legalidade orçamentária e à divisão funcional do poder (CR, arts. 2º e 167-VI).*

*2. Deve-se aplicar o regime de precatórios para execução de decisões judiciais contra pessoa jurídica de direito privado cuja finalidade é a gestão de recursos públicos de escolas públicas estaduais.*

*3. Parecer pela procedência do pedido”.*

*Da possibilidade da ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais*

6. Este Supremo Tribunal assentou o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra um conjunto de reiteradas decisões judiciais sobre determinada matéria. Nesse sentido: ADPF n. 101, de minha relatoria, Plenário, DJe 4.6.2012; ADPF n. 387, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 25.10.2017; ADPF n. 405-MC, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 5.2.2018; ADPF n. 216, de minha relatoria, Plenário, DJe 23.3.2020.

*Das Caixas Escolares criadas no Amapá*

7. Na espécie, as decisões judiciais impugnadas na petição inicial determinaram o bloqueio de recursos de titularidade de “Caixas Escolares”, pessoas jurídicas de direito privado vinculadas às direções dos estabelecimentos de ensinos estaduais, criadas sob a forma de sociedade civil e instituídas pela Portaria n. 680/1995 da Secretaria da Educação e Cultura do Amapá com a finalidade de aplicar as verbas destinadas à educação. Dispõe-se nesse ato normativo:

*“Art. 1º – Fica instituída, nos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º graus, a Caixa Escolar, que se organizará sob forma de Sociedade Civil e se regerá por estatuto, cujo modelo, anexo passa fazer parte desta portaria.*

*Art. 2º – A Caixa Escolar, que se designará pelo nome da Unidade de Ensino a que pertencer, ou pela denominação escolhida na Assembléia Geral da Constituição, adquirirá personalidade jurídica*

**ADPF 484 / AP**

*pela inscrição, do Registro Civil das pessoas jurídicas no seu ato constitutivo, bem como do seu estatuto.*

*Art. 3º – Dentro de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta portaria, os diretores de estabelecimento de ensino convocarão e presidirão a Assembléia Geral da Constituição da Caixa Escolar.*

*Art. 4º – Se constituirá concomitantemente o Conselho Escolar que terá funções de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador nos assuntos referentes a gestão pedagógica, administrativa e financeira da Unidade de Ensino, respeitando as normas legais.*

*Art. 5º – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário”.*

Na petição inicial, o Governador do Amapá afirma que as Caixas Escolares teriam sido criadas com objetivo de serem as “Unidades Executoras” previstas na Resolução n. 12/1995 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pela qual aprovado o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino:

*“IV - PARTICIPANTES DO PROGRAMA*

*Poderão se envolver na execução do Programa os seguintes partícipes:*

*BENEFICIÁRIA - a escola pública de ensino fundamental, destinatária final dos recursos transferidos pelo Concedente, ou seja: - Escola Municipal - aquela pertencente á Rede Municipal, administrada e mantida pela Prefeitura; - Escola Estadual - aquela pertencente á Rede Estadual, administrada e mantida pelo Estado; - Escola Municipalizada - aquela pertencente á Rede Estadual, porém, administrada e mantida pelo Município.*

*CONVENENTE - o Governo Estadual, representado pela secretária Estadual de Educação, ou a Prefeitura Municipal que firmar convênios com o Concedente.*

*UNIDADE EXECUTORA - entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, ou a própria conveniente (Secretaria Estadual da Educação ou a Prefeitura Municipal, que assumirá este papel como Conveniente/Executora na*

**ADPF 484 / AP**

*inexistência da referida entidade), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo Concedente.*

*CONCEDENTE - o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Autarquia vinculada ao MEC responsável pelo financiamento do Programa, mediante transferência dos recursos às unidades executoras e pelo acompanhamento e fiscalização do mesmo.*

*INTERVENIENTE - a Secretaria de Educação Fundamental do MEC, responsável pelo acompanhamento, avaliação e cooperação técnica junto a DEMEC e Convenente.*

*DELEGACIA DO MEC - unidade do Ministério da Educação e do Desporto, responsável, no âmbito de cada Estado, pelas orientações, acompanhamento, fiscalização e cooperação técnicas às escolas, Unidades Executoras e Convenientes".*

No art. 28 do modelo de estatuto das Caixas Escolares, constante da Portaria n. 680/1995 da Secretaria da Educação e Cultura do Amapá, foram discriminados os recursos dessas entidades, compreendendo verbas municipais, estaduais, federais e particulares:

*"Art. 28 - Constituem recursos da Caixa Escolar:*

*a) doações, subvenções e auxílios que lhe forem concedidos pela União, Estado, Município, por particulares e entidades pública ou privadas, associações de classe e quaisquer outras categorias ou entes comunitários;*

*b) renda de exploração de cantina e outros serviços que instituir: venda ou revenda de material escolar ou didático; produto de venda de ingressos e demais formas de contribuição para as festas, exposições, bazares, prendas e de outras iniciativas ou promoções;*

*c) contribuições dos alunos ou seus pais ou responsáveis e de outras pessoas da comunidade".*

Pela Portaria n. 1.273/1996 da Secretaria da Educação e Cultura do Amapá, alterou-se a Portaria n. 680/1995 para se autorizar Caixas Escolares a contratarem pessoal e, em razão dos débitos trabalhistas decorrentes dessas relações, foram proferidas pela Justiça do Trabalho



**ADPF 484 / AP**

decisões bloqueando recursos dessas pessoas jurídicas para adimplemento dessas obrigações.

8. Ocorre que, apesar das Caixas Escolares serem pessoas jurídicas de direito privado, com natureza de sociedade civil, parte dos recursos dessas entidades são públicos, inclusive oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinados à aplicação nos estabelecimentos de ensino correspondentes, com a finalidade de assegurar à população o direito fundamental à educação (art. 6º da Constituição da República).

Assim, deve-se decidir se o regime dos precatórios se aplica às Caixas Escolares e, em caso negativo, se é possível o bloqueio de verbas dessas entidades por decisão judicial.

*Da inaplicabilidade do regime do art. 100 da Constituição da República às Caixas Escolares*

9. Dispõe-se no art. 100 da Constituição da República que “os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

José Afonso da Silva preleciona que, pelo disposto no art. 100 da Constituição da República, com a complementação das normas constantes dos arts. 33, 78, 86 e 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “não se admite a execução forçada por quantia certa contra a Fazenda Pública, porque seus bens são imunes à penhora, por serem públicos, indisponíveis e inalienáveis. Daí por que a execução se faz mediante a expedição de precatórios em que consta a importância que deve ser paga, a fim de que o orçamento consigne dotação orçamentária” (SILVA, José Afonso da.

**ADPF 484 / AP**

*Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 529).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425 (Relator o Ministro Ayres Britto, Redator para acórdão o Ministro Luiz Fux), o Ministro Luiz Fux enfatizou que o regime do precatório em sua origem foi pensado como medida de eficiência administrativa, objetivando *a) blindar a Fazenda Pública “contra atos constritivos que, de outra forma, poderiam, repentinamente, prejudicar a consecução do interesse coletivo”; b) prestigiar “a boa gestão dos serviços públicos, criando espaço suficiente para o devido planejamento orçamentário e a racionalidade gerencial da esfera pública”; e c) “evitar favorecimentos injustificados ou perseguições indevidas, resguardando a impessoalidade e a moralidade que devem presidir a administração da res publica”*.

Não se há de cogitar, assim, de bloqueio de dotações orçamentárias da Fazenda Pública para adimplemento de obrigações reconhecidas pelo Poder Judiciário.

**10.** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem estendido o alcance do regime de precatórios do art. 100 da Constituição da República, determinando sua aplicação inclusive a sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial.

Este Supremo Tribunal assentou a impenhorabilidade dos bens da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT apontando que a execução promovida contra ela deve ser feita pelo regime de precatórios. Nesse sentido os seguintes julgados: RE n. 393.032-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 18.12.2009; AI n. 243.250-AgR, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 23.4.2004; RE n. 220.906, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 14.11.2002.

**ADPF 484 / AP**

A aplicação do art. 100 da Constituição da República às autarquias também se firmou na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se extrai dos julgados abaixo transcritos: RE n. 334.225-AgR, Relator o Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 7.4.2014; AI n. 616.138-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 11.12.2012; AI n. 331.146-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 26.3.2010; RE n. 553.369-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 27.11.2009.

Consolidou-se ainda a orientação no sentido da submissão das sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos em ambiente não concorrencial ao regime de precatórios. Colho, dos precedentes deste Supremo Tribunal, os seguintes acórdãos: RE n. 852.302-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 29.2.2016; ARE n. 698.357-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 4.10.2012; RE n. 592.004-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 22.6.2012.

**11.** A aplicação do art. 100 da Constituição foi afastada das sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham por objetivo a distribuição de lucros aos seus acionistas.

Ao proferir voto-vista no Recurso Extraordinário n. 599.628 (Relator o Ministro Ayres Britto, Redator para o acórdão o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 17.10.2011, Tema 253), o Ministro Joaquim Barbosa anotou que a extensão, a essas entidades *“de prerrogativa constitucional inerente ao Estado tem o potencial para desequilibrar artificialmente as condições de concorrência, em prejuízo das pessoas jurídicas e dos grupos de pessoas jurídicas alheios a qualquer participação societária estatal”*.

Conforme entendimento jurisprudencial deste Supremo Tribunal, reafirmado em processo submetido à sistemática da repercussão geral, o

**ADPF 484 / AP**

regime de precatórios é inaplicável às entidades paraestatais com personalidade jurídica de direito privado:

*“RECURSO. Agravo de instrumento convertido em Extraordinário. Rito de execução. Quantia em dinheiro. Paraestatais. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É incompatível com a Constituição o reconhecimento às entidades paraestatais dos privilégios processuais concedidos à Fazenda Pública em execução de pagamento de quantia em dinheiro” (AI n. 841.548-RG, Relator o Ministro Cezar Peluso (Presidente), DJe 31.8.2011).*

Mais recentemente, este Supremo Tribunal assentou que o regime de precatórios é também inaplicável aos conselhos de fiscalização profissional:

*“EXECUÇÃO – CONSELHOS – ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO – DÉBITOS – DECISÃO JUDICIAL. A execução de débito de Conselho de Fiscalização não se submete ao sistema de precatório” (RE n. 938.837, Relator o Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 25.9.2017).*

No voto proferido nesse caso, o Ministro Alexandre de Moraes enfatizou, entre as razões pelas quais o art. 100 da Constituição não se aplicaria aos conselhos de fiscalização profissional, o fato de essas entidades não receberem subvenções financeiras do Estado:

*“Tenho que a circunstância de tais Conselhos não receberem subvenções financeiras do Estado é decisiva para que se conclua que a execução de seus orçamentos não está adstrita às regras orçamentárias que disciplinam a receita e gasto públicos, de modo a atrair a incidência do art. 100 da CF, muito embora esteja jungida à observância dos deveres de impessoalidade e moralidade, suscetível, inclusive, de controle externo pela Corte de Contas”.*

**12.** Na espécie, as Caixas Escolares têm natureza jurídica de direito privado, sendo constituídas sob a forma de sociedade civil. Conquanto

**ADPF 484 / AP**

sua criação tenha sido determinada por portaria emitida pela Secretaria de Educação e Cultura do Amapá, com a finalidade específica de aplicar recursos públicos, federais, estaduais e municipais, nos estabelecimentos de ensino do Estado, também recebe recursos de particulares.

Nesse contexto, e considerando o magistério jurisprudencial deste Supremo Tribunal sobre o tema, é de ser afastado o regime de precatórios para aproveitamento por essas entidades.

*Da impossibilidade de bloqueio, sequestro ou penhora de recursos municipais, estaduais ou federais repassados às Caixas Escolares por decisão judicial*

13. Ainda que se entenda inaplicável às Caixas Escolares o regime do art. 100 da Constituição, não se pode admitir que recursos municipais, estaduais e federais, repassados a Caixas Escolares por determinação da lei orçamentária proposta pelo Chefe do Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, sejam objeto de bloqueio, sequestro ou penhora por decisão do Poder Judiciário, com o objetivo de destiná-los a finalidade diversa daquela para a qual foram afetadas.

O Plenário deste Supremo Tribunal apreciou questão análoga no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 387, Relator o Ministro Gilmar Mendes (DJe 25.10.2017), ajuizada contra decisões da Justiça do Trabalho que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores da conta única do Piauí para pagamento de verbas trabalhistas de empresa pública estadual:

*“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar*

**ADPF 484 / AP**

*em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF). 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente”.*

No voto condutor do acórdão, o Ministro Gilmar Mendes pontuou:

*“(...) o requerente indica que as decisões da Justiça trabalhista ora contestadas violariam o art. 167, VI, da Constituição Federal, segundo o qual são vedados “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.*

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

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

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

**ADPF 484 / AP**

**14. Pelo exposto, voto no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido, assentando a impossibilidade de bloqueios, penhoras ou sequestro de valores nas contas bancárias das Caixas Escolares do Amapá e afastando a possibilidade de submissão dessas entidades ao regime do art. 100 da Constituição.**

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Presidente, cumprimento Vossa Excelência, todos os demais Colegas e os presentes.

Confesso que havia trazido voto no sentido da procedência integral do pedido, mas me convenci, a partir dos argumentos de Vossa Excelência, enquanto Relator, e também dos demais Ministros, especialmente do Ministro Alexandre de Moraes, de que não é possível bloqueio e penhora dessas entidades que manejam verbas públicas destinadas à educação. Penso também que não se podem submeter ao regime de precatórios, não só porque são entidades de natureza eminentemente civil e não pública, ou seja, privadas, como também Vossa Excelência salientou ponto que me parece fundamental: elas recebem verbas de natureza privada e outras verbas que conseguem pelas próprias atividades.

Havia trazido, Senhor Presidente, no sentido da procedência integral, precedentes desta Corte no sentido de admitir o regime de precatórios para sociedades de economia mista que prestam serviço público próprio do Estado, de natureza não concorrencial e sem visar lucro. De certa maneira, achei que seria possível adequar essas entidades que estamos tratando agora àquelas que admitimos o regime de precatórios.

Mas, tendo em conta os argumentos muito bem lançados por Vossa Excelência, readéquo meu voto no sentido da procedência parcial, coincidindo meu pronunciamento com o voto agora proferido por Vossa Excelência.



04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ****VOTO**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): O Governador do Estado do Amapá contesta decisões das Varas do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região que determinaram o bloqueio e/ou sequestro de verbas estaduais e federais depositadas nas contas bancárias dos Caixas Escolares e da Unidade Descentralizada de Educação para o cumprimento de dívidas trabalhistas daquelas instituições.

Os Caixas Escolares, embora existentes desde a década de 70, passaram “a ter maior importância a partir de meados da década de 90, quando o MEC passou a transferir recursos financeiros diretamente para as unidades escolares, de acordo com o princípio da escola autônoma” (Verbete Caixa Escolar, por Ebenezer Takuno de Menezes, em Dicionário Interativo da Educação Brasileira -Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrazil.com.br/caixaescolar>> (Acesso em: 02 de jun. 2020).

Isso porque, em 1995, foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com o objetivo de “prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar” (disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde>).

Assim, em conjunto com as Associações de Pais e Mestres (APM), os Colegiados Escolares e o Conselhos de Escola foram criados como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos para atuarem na gestão colegiada, como determina a comando constitucional contido no

**ADPF 484 / AP**

art. 205 de que “a educação, direito e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]”.

Na espécie, o que se tem são recursos públicos federais e estaduais para a prestação de serviços educacionais que, prestados por entidade de direito privado sem fim lucrativo, correspondem à própria atuação do Estado, e que foram redirecionados pelo Poder Judiciário para pagamento de verbas decorrentes de obrigações trabalhistas devidas por pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

Isso afronta, na linha do parecer ministerial, o preceito fundamental da Separação dos Poderes bem como os Princípios constitucionais orçamentários, uma vez que o inciso VI do art. 167 da Constituição veda “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”, assim como o inciso X veda a transferência de recursos para pagamento de despesas com pessoal.

Na prática, portanto, decisões judiciais de penhora de verba pública estão interferindo na decisão política - iniciativa do Executivo para as leis orçamentárias (art. 165 da CF) e aprovação pelo Legislativo dos projetos enviados (art. 166, I, da CF) - sobre a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Há, ainda, uma alegação na inicial de que haveria ofensa, na espécie, à sistemática constitucional a ser adotada para o pagamento de precatórios judiciais, prevista no art. 100 da Carta, que assim determina:

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

**ADPF 484 / AP**

A jurisprudência desta Corte é pela aplicabilidade do regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, porque não visam à obtenção de lucro (RE 852.302 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes), natureza das entidades em questão.

Ocorre, no entanto, que, consoante bem elucidada a questão pelo Ministro Relator:

“além das verbas públicas federais, as Caixas Escolares contam com recursos provenientes do próprio do Estado do Amapá e dos Municípios, bem como com rendas decorrentes de atividades realizadas no ambiente escolar e auxílios financeiros de particulares.

[...]

embora as Caixas Escolares do Amapá sejam entidades voltadas diretamente à prestação de serviços de educação e recebam recursos públicos via conta específica, já não se pode afirmar que dependem totalmente de recursos públicos e atuam em regime de exclusividade na gestão de recursos públicos destinados à educação.

Dessa forma, considerando-se que as Caixas Escolares consistem em sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, bem como que se não logrou demonstrar que tais entidades possuem os qualificativos necessários para serem enquadradas no regime especial de pagamento de débitos por precatórios, sabidamente diante da possibilidade de gerirem recursos privados, desmerece prosperar o pedido de que seja reconhecida a sujeição dessas entidades ao regime referido independentemente da natureza dos recursos submetidos à execução judicial”.

Isso posto, acompanho *in totum* o voto do Relator pela parcial procedência desta ação “para declarar a inconstitucionalidade de

**ADPF 484 / AP**

quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação”.

É como voto.

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não é panaceia, não é remédio para agasalharem-se as mais diversificadas ópticas. E não concebo, Presidente, o desmantelamento do Poder Judiciário.

Por que estou a dizer isso? Porque, em primeiro lugar, tem-se uma arguição de descumprimento de preceito fundamental em que figura como requerente não uma Caixa Escolar, pessoa jurídica de direito privado com personalidade própria, mas, como se fosse um verdadeiro substituto processual, o Governador do Estado do Amapá. E utiliza-se essa ação nobre, que deveria ser reservada a situações especiais, em verdadeira queima de etapas.

O que se pede nesta ação? Que as Caixas Escolares, as quais detêm personalidade jurídica própria de direito privado, não satisfaçam o que devido aos empregados que contratem. E imagino já estarem em fase de execução as ações trabalhistas ajuizadas.

E, então, articula-se – e Vossa Excelência apontou muito bem que essas Caixas têm receitas diversificadas – com o fato de a Justiça do Trabalho vir bloqueando valores que seriam destinados à manutenção dessas escolas públicas, geridas não pelo Estado, como deveria fazê-lo, mas por essas interpostas pessoas de direito privado que são as Caixas Escolares.

Não tenho, em primeiro lugar, como conceber o fato de que o Governador é que vem, em queima de etapas, como disse, ao Supremo, utilizando essa ação nobre que é a arguição de descumprimento de preceito fundamental, para defender não direito próprio do Estado, mas de terceiros, das Caixas Escolares, as quais, repito, são pessoas jurídicas de direito privado com personalidade própria.

E o que houve? Essas Caixas contrataram, e contrataram sem concurso público – mas isso não está em jogo, e poderiam fazê-lo, a meu ver –, prestadores de serviços pela Consolidação das Leis do Trabalho.

**ADPF 484 / AP**

Deixaram de satisfazer verbas trabalhistas. Houve o ajuizamento de um sem número de ações, que tramitaram e chegaram ao término em termos de processo de conhecimento. Partiu-se para a execução dos títulos. Buscou-se a penhora, buscou-se o bloqueio de valores dessas Caixas. E Vossa Excelência enumerou inúmeras fontes que proporcionam, a essas Caixas, receitas.

Então, vem-se com a óptica mágica – e vamos decidir isso linearmente, sem examinar caso a caso, ou seja mediante arguição de descumprimento de preceito fundamental –, não pode haver o bloqueio de valores que estejam nas contas dessas Caixas Escolares, porque se estará bloqueando, a rigor, verba pública destinada ao ensino.

É um rótulo, Presidente, para mim simples rótulo, porque o dinheiro contido nas contas não é dinheiro carimbado, considerada a origem. E esse dinheiro, como Vossa Excelência apontou, pode ser muito bem dinheiro proveniente de doações de entidades privadas, de outras fontes, inclusive comercialização de material escolar.

Como, agora, o Supremo dará uma carta em branco a essas Caixas Escolares, para não satisfazerem os débitos trabalhistas? O passo, Presidente, para mim, é demasiado largo.

Entendo, em primeiro lugar, não haver lei que autorize o Governador do Estado a atuar como substituto processual das Caixas devedoras, inadimplentes; e, em segundo lugar, não se ter como distinguir, nas contas correntes das Caixas, o que se mostra proveniente – porque a conta deve ser única – de verbas públicas federais ou estaduais, não importa, e verbas de outras fontes que Vossa Excelência muito bem mencionou.

Peço vênia, Presidente, para assentar, em primeiro lugar, a inadequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental, e, vencido quanto ao ponto, observar a organicidade e dinâmica do Direito, principalmente o instrumental, entendendo que situações concretas de execução trabalhista devem ser solucionadas no sítio próprio da Justiça do Trabalho, no que emitiu pronunciamento que transitou em julgado, reconhecendo as Caixas como devedoras de parcelas alimentícias,

**ADPF 484 / AP**

devidas àqueles que contrataram.

Peço vênia, Presidente, para julgar, excomungar o pedido formulado pelo Governador do Estado. O Estado não toca o ensino público, como ocorre com inúmeros outros Estados, e se utiliza de interposta pessoa, pessoa jurídica de direito privado que, então, adentra o mercado de trabalho, contrata e não satisfaz salários, e fica por isso mesmo. Não tenho como agasalhar essa óptica, Presidente.

Como acredito ser um bom soldado do Direito, marcho em sentido contrário ao da tropa, assentando a inadequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, em passo seguinte, a improcedência do pedido, excomungando, como disse, a posterior adotada.

É como voto.

04/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -**

Antes de passar a palavra a Sua Excelência Ministro Celso de Mello, eu gostaria de fazer um esclarecimento.

No curso do voto, tive oportunidade de esclarecer que, para o recebimento dessas verbas, é preciso que haja uma conta específica para esse fim. Isso é um detalhe muito importante, e por isso me convenci nesse sentido. E, em segundo lugar, porque se assenta, nessas decisões, a responsabilidade subsidiária do Estado. Então, o Estado tem interesse de agir, à luz do conceito que me parece adequado sobre interesse processual.

Queria fazer uma segunda observação de saudação ao Doutor Carlos Vilhena, que veio a substituir o Doutor Augusto Aras, pela Portaria MPF nº 511, que o designou para substituí-lo agora a partir deste julgado.

Então, seja bem-vindo, Doutor Carlos Vilhena.



**04/06/2020****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484  
AMAPÁ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO AMAPA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu também gostaria de, em reforço à sua observação, dizer que esse é um caso importante de uma ADPF que tem como objeto decisões judiciais, e, aí, lembrar precedentes importantes, como a ADPF 101, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ajuizada contra decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados de qualquer espécie. Também, a ADPF 144, da relatoria do Ministro Celso de Mello, a propósito de inexigibilidade de pessoas condenadas em primeiro grau. Estava voltada a questões sobre a interpretação adotada pelos diversos órgãos judiciais. Eu acho que esse é um caso típico e relevante do bom uso da ADPF nesse contexto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 484**

PROCED. : AMAPÁ

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO

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

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

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO AMAPA

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

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da *ratio* que inspira a gestão descentralizada da coisa pública, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que, preliminarmente, entendia inadequada a via eleita e, no mérito, julgava improcedente o pedido. Falou, pelo requerente, o Dr. Davi Machado Evangelista, Procurador do Estado do Amapá. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 04.06.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente).  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Dias Toffoli (Presidente).

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de  
Aras, e Subprocurador-Geral da República Dr. Carlos Alberto  
Carvalho de Vilhena Coelho.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário