

10/10/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 858
BAHIA**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E EX- FUNCIONÁRIOS DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - ASCON
ADV.(A/S)	: DARLAN DE JESUS OLIVEIRA

EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. ENCERRAMENTO DA FASE EXECUTÓRIA COM ARQUIVAMENTO DEFINITIVO DOS AUTOS. CONHECIMENTO PARCIAL. MEDIDAS CONSTRITIVAS DO PATRIMÔNIO DO ESTADO E DE EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCIAL. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS.

1. Conforme ótica reiterada desta Corte, admite-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) para impugnar conjunto de decisões judiciais por meio das quais determinada a penhora, o sequestro ou o bloqueio de recursos públicos. Precedentes.

2. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento pela inadequação da ADPF voltada à desconstituição da autoridade da coisa

ADPF 858 / BA

julgada material.

3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da aplicabilidade, às empresas públicas prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, do regime de precatório próprio da Fazenda Pública (CF, art. 100).

4. Atos judiciais que determinam medidas constritivas de receitas públicas com a finalidade de satisfazer créditos trabalhistas violam os preceitos fundamentais da separação de poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos (CF, arts. 2º; 60, § 4º, III; 37, *caput*; 167, VI; e 175). Precedentes.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida em parte e, nessa extensão, julgada procedente, cassando-se as decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do Estado da Bahia, bem assim determinando-se a submissão daquela empresa ao regime constitucional dos precatórios.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 30 de setembro a 7 de outubro de 2022, na conformidade da ata de julgamentos, por

ADPF 858 / BA

unanimidade, em conhecer, em parte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental – apenas quanto aos processos indicados pelo requerente (eDoc 27) com execução em curso – e, nessa extensão, julgar procedente o pedido, para cassar as decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do Estado da Bahia, bem assim determinar a submissão daquela empresa ao regime constitucional dos precatórios, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo requerente, o Dr. Luiz Paulo Romano, Procurador do Estado da Bahia.

Brasília, 10 de outubro de 2022.

Ministro NUNES MARQUES
Relator

10/10/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 858
BAHIA**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E EX- FUNCIONÁRIOS DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - ASCON
ADV.(A/S)	: DARLAN DE JESUS OLIVEIRA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Governador do Estado da Bahia ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de concessão de medida cautelar, tendo por objeto decisões proferidas pelos órgãos de primeira e de segunda instância do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região mediante as quais se determinou a realização de atos constitutivos contra a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e o próprio ente estadual, a fim de ver adimplidas verbas devidas a empregados.

Afirma ter legitimidade. Justifica a pertinência temática na atuação em favor da gestão dos bens públicos do Estado da Bahia.

Referindo-se às decisões formalizadas nos processos n. 0060300-39.2009.505.0036 e 0000469-10.2014.5.05.0001, narra determinado, como mecanismo de execução de condenações trabalhistas, o bloqueio judicial, via Bacenjud ou mandado, de valores mantidos em contas bancárias da referida companhia e do Estado. Observa que, no último processo

ADPF 858 / BA

mencionado, foi deferido o bloqueio de R\$ 18.599,16 (dezoito mil quinhentos e noventa e nove reais e dezesseis centavos) nas contas da Conder, ao passo que no primeiro processo a decisão foi de que a empresa pública deveria depositar em conta judicial a importância de R\$ 23.488,70 (vinte e três mil quatrocentos e oitenta e oito reais e setenta centavos) para efeito de pagamento do valor executado, descontados os créditos que lhe eram devidos a título de repasse financeiro-orçamentário.

Aduz atendido o requisito da subsidiariedade, no que ausente outro meio eficaz para sanar, de forma ampla, geral e imediata, a apontada lesão constitucional.

Segundo explica, a finalidade da Conder é coordenar e executar projetos, gerenciar intervenções de engenharia e atuar em políticas relacionadas a edificações públicas, desenvolvimento urbano e habitação. Assinala que a companhia não presta serviços ao mercado, de forma concorrencial, tampouco cobra tarifas dos usuários externos, sendo mantida quase inteiramente por dotações orçamentárias do Estado da Bahia. Ressalta que o ente subnacional é o único detentor do capital social da empresa, a qual não está voltada à distribuição de lucros.

Evoca precedentes em que o Supremo concluiu pela observância da sistemática de precatórios em relação às empresas públicas não atuantes em regime concorrencial que prestam serviço público próprio do Estado.

Discorre sobre o regime de precatórios aplicado às entidades da Administração Pública indireta. Assevera a natureza de preceito fundamental. Frisa serem vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência dos recursos orçamentários sem prévia autorização legislativa (CF, art. 167, VI). Sublinha que as decisões de bloqueio de numerário comprometem a execução orçamentária.

ADPF 858 / BA

Tem como desrespeitado o postulado da separação dos Poderes, uma vez desconsiderada a deliberação do Legislativo consubstanciada na edição das leis orçamentárias.

Aduz contrariado o princípio da igualdade no tratamento dos credores, na medida em que desfigurada a ordem cronológica de pagamentos instituída pelo art. 100 da Carta da República.

Opõe-se à indicação de atos questionados em rol anexo à petição inicial sem ter sido alcançada a preclusão maior.

Quanto ao risco, aponta dano ao patrimônio público e prejuízo à execução das políticas públicas a cargo da Conder.

Requer, em sede cautelar, seja determinado aos órgãos judiciários do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região que suspendam as decisões de bloqueio de valores em contas bancárias da Conder e do Estado da Bahia, liberem as quantias bloqueadas e devolvam as verbas ainda não repassadas aos beneficiários finais.

Pede, ao fim, a confirmação da medida acauteladora, de modo a assentar-se o cumprimento das execuções formalizadas contra a empresa e o Estado da Bahia exclusivamente sob o regime constitucional de precatórios ou requisição de pequeno valor.

A Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região tem como inadequada a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Argumenta haver outros meios para a impugnação de decisões judiciais. Nega as alegadas afrontas aos princípios da separação dos poderes e da igualdade de tratamento dos credores e à sistemática de precatórios. Ressalta aplicado o regime próprio das empresas privadas (CF, art. 173, § 1º, II). Assevera que os processos judiciais nos quais determinados os atos constritivos estão em fase de execução, o que

ADPF 858 / BA

implicaria a inadequação da via escolhida, ante a inoponibilidade da coisa julgada em sentido material à arguição (ADPF 580, ministro Celso de Mello, *DJe* de 6 de junho de 2019).

O Advogado-Geral da União diz inobservado o requisito da subsidiariedade. Menciona o trânsito em julgado das decisões judiciais questionadas. Cita precedente. No mérito, articula não caber ao Judiciário modificar a destinação de recursos públicos mediante a imposição de atos constritivos. Assinala interferência no âmbito das atribuições de outro Poder da República. Ressalta que empresa prestadora de serviço público essencial em regime não concorrencial se submete ao regime de precatórios (ADPF 513, ministra Rosa Weber; ADPF 530 MC-REF, ministro Edson Fachin; e RE 627.242 AgR, Redator do acórdão o ministro Roberto Barroso). Sustenta a procedência do pedido.

O Procurador-Geral da República opina pelo conhecimento parcial da arguição, apenas quanto aos processos que não transitaram em julgado. No mérito, preconiza a procedência do pedido. Aduz desrespeitados os princípios da separação dos poderes e da segurança jurídica do orçamento público, tendo em conta as ordens de arresto, sequestro, penhora ou bloqueio de verbas da empresa pública prestadora de serviço público essencial em regime não concorrencial.

É o relatório.

10/10/2022**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 858
BAHIA****VOTO**

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A questão submetida ao crivo do Supremo diz respeito à higidez constitucional de decisões judiciais que implicaram a constrição de recursos da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do próprio Estado, por alegada violação dos preceitos fundamentais alusivos à separação dos poderes, à legalidade e ao regime de precatórios.

1. Do cabimento da ação

À luz do Texto Constitucional, o processo objetivo de fiscalização abstrata de norma é voltado à defesa e à guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional mediante o cotejo de ato normativo com a Carta da República. Não se presta, pois, a dirimir controvérsia atinente a situações concretas e agentes individualizáveis.

Conforme disposto no art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é instrumento de controle concentrado de constitucionalidade destinado a evitar ou reparar lesão a norma nuclear supostamente provocada pelo poder público. Foi criada com a finalidade de preencher espaço residual na jurisdição constitucional que antes só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso, o que resultou na multiplicação de processos e em demora na solução de controvérsias relevantes considerado o interesse público.

ADPF 858 / BA

Nada obstante a impossibilidade de tomar-se a ADPF como sucedâneo de recurso, a jurisprudência do Supremo é firme no sentido da adequação dessa via para discutir a validade de decisão judicial apta a implicar ofensa a preceito fundamental, ficando viabilizada, assim, a resolução de questão constitucional de forma ampla, geral e imediata bem como a produção de efeitos *erga omnes* (ADPF 620, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 11 de março de 2021; ADPF 556, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 6 de março de 2020; e ADPF 275, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 27 de junho de 2019).

Quanto ao tema em debate, esta Corte tem reiteradamente admitido o manejo da arguição com vistas à impugnação de um conjunto de pronunciamentos judiciais que determinam a penhora ou o bloqueio de recursos públicos ou do patrimônio de empresas públicas prestadoras de serviço público. Nesse sentido, ADPF 664, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 4 de maio de 2021; ADPF 485, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 14 de novembro de 2017; e ADPF 387, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 24 de outubro de 2017.

Ademais, entendo que a possível existência de alternativas processuais com índole subjetiva não elide a admissibilidade da ADPF.

Para que a inadequação se justifique, é necessário, presente o princípio da subsidiariedade, que haja instrumento processual capaz de atingir ato decisório com eficácia ampla, geral e imediata, o que só se mostra possível mediante fiscalização abstrata. No cenário de judicialização de massa, a expansão do controle concentrado acarreta a redução do volume de recursos e incidentes processuais distribuídos ao Supremo e, dessa forma, contribui para o prestígio dos princípios da efetividade e da duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII).

Em relação aos princípios tidos como contrariados – separação dos poderes, vedação à transferência de recursos sem autorização legislativa,

ADPF 858 / BA

regime de precatórios e igualdade no tratamento dos credores da Fazenda Pública –, compreendo-os, na esteira dos precedentes desta Casa, encerrados na categoria de preceitos fundamentais, a revelarem valores fundantes da República e do Estado Democrático de Direito.

2. Da inadequação da arguição quanto às decisões impugnadas em processos judiciais com trânsito em julgado

O Supremo já assentou que não cabe ADPF voltada a desconstituir a autoridade da coisa julgada material. Ilustram esse posicionamento a ADPF 549 AgR, ministro Celso de Mello, *DJe* de 24 de setembro de 2020; a ADPF 97, ministra Rosa Weber, *DJe* de 30 de outubro de 2014; a ADPF 134 AgR-terceiro, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 7 de agosto de 2009; e a ADPF 249 AgR, ministro Celso de Mello, *DJe* de 1º de setembro de 2014, de cujo acórdão transcrevo a ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE – INOBSERVÂNCIA – INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO – CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTE – O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA “RES JUDICATA” – RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO – RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA – EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES DE ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DIVERSOS: PRESSUPOSTO

ADPF 858 / BA

NECESSÁRIO E ESSENCIAL AO VÁLIDO AJUIZAMENTO DA ADPF – AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER ESTADO DE INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ DIRIMIDO O DISSENSO INTERPRETATIVO PELO STF – FORMULAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA SÚMULA 652/STF – DOUTRINA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(Grifei)

Do parecer da Procuradoria-Geral da República, elaborado a partir das informações prestadas pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, colho que alguns dos processos indicados na petição inicial (eDoc 27) foram arquivados definitivamente, ante a extinção da execução ou o cumprimento de sentença. São eles os de n. 0000468-10.2014.5.05.0001, 0000835-49.2015.5.05.0017, 0041400-65.2009.5.05.0017, 0101900-71.2008.5.05.0037, 0103700-97.2008.5.05.0017 e 0112900-85.2009.5.05.0020. Descabe admitir, no ponto, o pedido quanto aos mencionados feitos.

Assim, conheço desta arguição de descumprimento de preceito fundamental no que concerne aos processos indicados pelo requerente (eDoc 27) com execução em curso: 0000409-50.2013.5.05.0003, 0000465-41.2013.5.05.0017, 0000679-18.2011.5.05.0012, 0000712-51.2011.5.05.0030, 0000734-03.2011.5.05.0033, 0016100-78.2008.5.05.0036, 0023900-59.2009.5.05.0025, 0037200-36.2009.5.05.0010, 0038700-68.2009.5.05.0033, 0041300-80.2009.5.05.0027, 0041400-41.2009.5.05.0025, 0060300-39.2009.5.05.0036, 0109800-36.2007.5.05.0039, 0112600-78.2009.5.05.0035, 0114200-68.2008.5.05.0036, 0142800-95.2004.5.05.0018 e 0236900-92.2002.5.05.0024.

3. Do mérito

O Governador da Bahia insurge-se contra uma série de decisões judiciais que implicaram a constrição de recursos da Companhia de

ADPF 858 / BA

Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do próprio ente federado a pretexto de quitar dívidas.

Filio-me à ótica reiterada desta Casa no sentido da aplicabilidade, às empresas públicas prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, do regime de precatório a que se sujeita a Fazenda Pública (ADPF 556, ministra Cármen Lúcia; e ADPF 387, ministro Gilmar Mendes).

Na espécie, a Conder, criada pela Lei Delegada n. 8, de 9 de julho de 1974, e reorganizada pela de n. 13.573, de 6 de setembro de 2016, é empresa pública vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, cuja função é coordenar e executar ações, projetos e intervenções de engenharia inerentes às políticas de edificação pública, desenvolvimento urbano e habitação. As competências e finalidades da entidade estão previstas no art. 3º do Estatuto Social:

[...]

Art. 3º [...]

[...]

§ 2º Compete à CONDER:

I – desenvolver e implementar soluções de mobilidade, envolvendo um conjunto de projetos de transporte e circulação que proporcionem o acesso, com qualidade, ao espaço urbano;

II – requalificar o espaço em áreas urbanas e de interesse especial, objetivando a melhoria das condições de habitabilidade, conservação ambiental e desenvolvimento social e econômico;

III – contratar, coordenar e executar projetos, bem como contratar e gerenciar as obras e serviços de implantação, qualificação e conservação de equipamentos necessários à convivência comunitária;

IV – desenvolver e implementar projetos e obras voltados à solução da destinação final de resíduos sólidos urbanos;

V – coordenar o subsistema de informações geoespaciais,

ADPF 858 / BA

visando apoiar a execução de projetos de mobilidade, habitação e requalificação urbana;

VI – produzir habitação extensiva com rede de infraestrutura e equipamentos urbanos necessários à moradia plena em áreas urbanas;

VII – atuar junto aos órgãos do governo e concessionários de serviços públicos na urbanização de áreas destinadas a programas habitacionais, de acordo com as orientações e regulamentos municipais de desenvolvimento urbano;

VIII – promover condições adequadas de habitabilidade, por meio de intervenções em áreas precárias, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população;

IX – contratar, coordenar e executar projetos, bem como contratar e gerenciar obras e serviços de implantação e qualificação de edificações de prédios públicos;

X – executar serviços de aerolevanteamento relacionados a realização de projetos e obras.

Como se vê, a companhia presta serviço público essencial relacionado a habitação, mobilidade, urbanização e edificação, compreendendo, ainda, conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico. Não se trata, portanto, de atividade econômica exercida em regime de concorrência.

Esse o quadro, violam a sistemática de precatórios versada no art. 100 da Constituição Federal as decisões judiciais que determinam penhora, sequestro ou bloqueio do patrimônio da empresa e do Estado da Bahia para pagamento de débitos trabalhistas de titularidade de empregados da Conder.

Há apenas duas exceções a essa regra a autorizarem o sequestro de verbas públicas: (i) quando ocorre preterição da ordem de pagamento dos precatórios e (ii) se inexistente alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito (CF, art. 100, § 6º; e ADCT, art. 78, § 4º). As situações excepcionais, contudo, não estão configuradas no caso em análise.

ADPF 858 / BA

Conforme consignado pelo Plenário no exame da ADI 1.662, Relator o ministro Maurício Corrêa, *DJ* de 19 de setembro de 2003, é inconstitucional a ampliação das hipóteses constitucionais de sequestro.

Mais: as medidas constritivas, ao promoverem transferência de recursos de certa categoria de programação orçamentária para finalidade diversa, usurpam a competência do Poder Legislativo estadual e impõem danos às atividades financeiras e administrativas do ente político, além de prejuízo à continuidade do serviço público.

A Constituição Federal prevê a reserva de lei para a modificação da destinação orçamentária de verbas públicas (art. 167, VI), a fim de resguardar o planejamento dos Poderes Executivo e Legislativo estabelecido na lei orçamentária anual aprovada.

Esse desenho institucional prestigia o debate e a convergência entre os poderes políticos, representativos da vontade popular, de modo que os recursos financeiros sejam alocados a partir de prioridades a serem observadas na gestão pública.

Há sólida produção jurisprudencial desta Corte que inadmite a constrição indiscriminada de verbas públicas mediante decisão judicial, sob pena de afronta ao modelo constitucional de organização orçamentária das finanças e aos princípios da separação dos poderes e da eficiência da Administração Pública (CF, arts. 2º e 37, *caput*). Confira-se, a título ilustrativo, o consignado na ementa do acórdão prolatado na ADPF 789, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 8 de setembro de 2021:

[...]

Direito constitucional, administrativo e financeiro.
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público.

ADPF 858 / BA

[...]

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

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

[...]

(Grifos nossos)

Ora, se não é dado ao Poder Executivo remanejar, ele próprio, receitas públicas a seu livre arbítrio, menos ainda deve o Judiciário fazê-lo, porquanto destituído da capacidade institucional de avaliar os impactos das providências constritivas sobre a organização financeira e administrativa do ente federado.

Ante o exposto, conheço em parte desta arguição de descumprimento de preceito fundamental – apenas quanto aos processos indicados pelo requerente (eDoc 27) com execução em curso – e, nessa extensão, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade das decisões judiciais que determinaram medidas constritivas de verbas públicas da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do Estado da Bahia.

É como voto.

ADPF 858 / BA**ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): O ministro Gilmar Mendes acompanhou meu voto com ressalva quanto à conclusão. Observou que a solução ampla e genérica do caso recomendaria a explicitação para, ao julgar-se procedente o pedido, fazer-se constar a cassação das decisões que ensejaram constrições patrimoniais da Conder e do Estado da Bahia por débitos trabalhistas da empresa, bem assim a determinação de sujeição da entidade ao regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100).

Por todos os fundamentos expostos em meu voto, adito-o, acolhendo a ressalva formalizada por Sua Excelência. Precedentes: ADPF 789, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 8 de setembro de 2021; ADPF 844, ministro Edson Fachin, *DJe* de 15 de março de 2022; eADPF 437, ministra Rosa Weber, *DJe* de 5 de outubro de 2020.

Assim, conheço em parte desta arguição de descumprimento de preceito fundamental – apenas quanto aos processos indicados pelo requerente (eDoc 27) com execução em curso – e, nessa extensão, julgo procedente o pedido, para cassar as decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do Estado da Bahia, bem assim determinar a submissão daquela empresa ao regime constitucional dos precatórios.

10/10/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 858
BAHIA**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E EX- FUNCIONÁRIOS DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - ASCON
ADV.(A/S)	: DARLAN DE JESUS OLIVEIRA

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado da Bahia em face de um conjunto de decisões proferidas por órgãos de primeira e segunda instância do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, que determinaram o bloqueio judicial, via Bacenjud ou mandado, de valores mantidos em contas bancárias da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do próprio ente estadual, no âmbito de execução de condenações trabalhistas.

Alega-se violação aos arts. 100 e 167, VI, da Constituição Federal. Sustenta-se que a Conder é empresa pública criada por lei para atuar em políticas públicas relacionadas a edificações públicas, desenvolvimento urbano e habitação de forma não concorrencial e sem distribuição de lucros, sendo quase inteiramente mantida por dotações orçamentárias do Estado, o qual é detentor da totalidade do seu capital social.

Nessa linha, defende-se a observância da aplicação do regime de

ADPF 858 / BA

pagamentos por meio de precatórios para a Conder, tendo em vista a empresa prestar serviço público próprio do Estado e sem regime concorrencial. Argumenta-se que as decisões de bloqueio de seus numerários comprometem a sua execução orçamentária, asseverando a proibição constitucional da transposição, remanejamento ou transferência de recursos orçamentários sem a prévia autorização legislativa, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes.

Pugna-se, assim, pela suspensão cautelar das decisões de bloqueio de valores nas contas bancárias da Conder e do Estado da Bahia, com a consequente liberação das quantias bloqueadas e a devolução das verbas ainda não repassadas aos beneficiários finais. No mérito, requer-se a confirmação da medida cautelar para que seja assentada a tese de que o cumprimento das execuções formalizadas contra a Conder e o Estado da Bahia se dê exclusivamente sob o regime constitucional dos precatórios.

Juntadas as informações do TRT da 5ª Região, bem como os pareceres da AGU e da PGR, o feito foi levado a julgamento pelo Relator, Min. Nunes Marques, nesta seção de 30.9.2022 a 7.10.2022.

Inicialmente o Relator discorre sobre o cabimento da ADPF, assentado tratar-se de instrumento capaz de resolver de forma ampla, geral e imediata a controvérsia constitucional. Em seguida, conhece em parte da ação, apenas para excluir de seu objeto as decisões em processos judiciais com trânsito em julgado.

No mérito, entende aplicável ao caso a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que incide sobre as empresas públicas prestadoras de serviço público próprio do Estado de natureza não concorrencial o regime de precatório a que se sujeita a Fazenda Pública, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Menciona, nesse aspecto, o que segue:

“Como se vê, a referida companhia presta serviço público essencial relacionado a habitação, mobilidade, urbanização e edificação, compreendendo, ainda, conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico. Não se trata, portanto, de atividade econômica exercida em regime de concorrência.

ADPF 858 / BA

Esse o quadro, violam a sistemática de precatórios versada no art. 100 da Constituição Federal as decisões judiciais que determinam penhora, sequestro ou bloqueio do patrimônio da empresa pública e do Estado da Bahia para pagamento de débitos trabalhistas de titularidade de empregados da Conder.

(...)

Mais: as medidas constritivas, ao promoverem transferência de recursos de certa categoria de programação orçamentária para finalidade diversa, incorrem em usurpação da competência do Poder Legislativo estadual e impõem danos às atividades financeiras e administrativas do ente político, além de prejuízo à continuidade do serviço público”.

Ao final, conclui ser o caso de conhecer em parte da ação e, nessa parte, julgar procedente o pedido, *“para declarar a inconstitucionalidade das decisões judiciais que determinaram medidas constritivas de verbas públicas da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do Estado da Bahia”*.

Acompanho o Relator quanto ao cabimento e ao conhecimento da ação e também quanto ao mérito da questão posta nos autos, por também entender ser aplicável às empresas públicas que não exercem atividade econômica em sentido estrito e prestam de serviço público próprio do Estado em regime não concorrencial o disposto no art. 100 da Constituição Federal.

Faço apenas uma ressalva quanto à conclusão a que chegou o Relator, tendo em vista que a mera declaração de inconstitucionalidade das decisões judiciais que determinaram a adoção de medidas constritivas de verbas da Conder e do Estado da Bahia em processos de execução de ações trabalhistas não tem o condão de conferir uma solução ampla e genérica para o caso, sequer se prestando a cassar ou reformar as decisões objeto de análise nesta ação de descumprimento de preceito fundamental.

Entendo que a solução mais coerente com o ordenamento jurídico e com o pedido formulado na inicial seria no sentido de julgar procedente o pedido para cassar as decisões judiciais objeto desta ação de

ADPF 858 / BA

descumprimento de preceito fundamental e determinar a sujeição da Conder ao regime constitucional dos precatórios.

Tal solução foi amplamente adotada em outros precedentes desta Corte sobre a matéria, dentre os quais cito os seguintes: ADPF 789, Min. Roberto Barroso, Dje 8.9.2021; ADPF 844, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 2.9.2022; ADPF 890, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje 15.3.2022; ADPF 437, Rel. Min. Rosa Weber, Dje 5.10.2020; e ADPF 387, de minha relatoria, Dje 25.10.2017.

Assim, acompanho o Relator quanto ao conhecimento parcial da ação e quanto ao mérito da questão posta nos autos, fazendo uma pequena ressalva quando à sua conclusão, por entender ser o caso de julgar procedente o pedido, para cassar as decisões de primeiro e segundo graus proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região que resultaram em constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores da Conder e do Estado da Bahia por débitos trabalhistas da referida Companhia, determinando-se a sujeição da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) ao regime constitucional dos precatórios.

ADITAMENTO AO VOTO

Diante do acolhimento das ressalvas por mim formuladas pelo Relator, acompanho sua Excelência.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 858

PROCED. : BAHIA

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E EX-FUNCIONÁRIOS DA
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - ASCON

ADV.(A/S) : DARLAN DE JESUS OLIVEIRA (20784/BA)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu, em parte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental – apenas quanto aos processos indicados pelo requerente (eDoc 27) com execução em curso – e, nessa extensão, julgou procedente o pedido, para cassar as decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do Estado da Bahia, bem assim determinar a submissão daquela empresa ao regime constitucional dos precatórios, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo requerente, o Dr. Luiz Paulo Romano, Procurador do Estado da Bahia. Plenário, Sessão Virtual de 30.9.2022 a 7.10.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário