

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 626 SERGIPE

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE**
INTDO.(A/S) : **JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE SÃO CRISTÓVÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA CÍVEL E CRIMINAL DA COMARCA DE NEÓPOLIS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE RIACHÃO DO DANTAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE RIBEIRÓPOLIS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SERGIPE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

Trata-se de arguição de preceito fundamental, com pedido liminar, proposta pelo Governador do Estado de Sergipe em face de determinações judiciais emanadas por Juízos daquela unidade federativa que resultaram em bloqueio de valores oriundos de convênio firmado com a União, para pagamento de requisições de pequeno valor (RPVs).

O autor alega o seguinte:

“2. Em dezembro de 2018, o Estado de Sergipe firmou o Convenio nº 880146/2018 com a União (Ministério da Justiça), cujo objeto é a estruturação do Corpo de Bombeiros do Estado de Sergipe, por meio de aquisição de equipamentos de proteção individual, no valor total de R\$ 1.504.025,00 (um milhão, quinhentos e quatro mil e vinte e cinco reais)’.

3. O aludido convênio tem como escopo o apoio mútuo entre os entes federados (Estado de Sergipe/União), garantindo

ADPF 626 MC / SE

a execução das atividades de Bombeiros e potencializando atendimentos de ocorrências de combate a incêndio, por intermédio da aquisição de equipamentos de proteção individual, contribuindo para o fortalecimento das Instituições de Segurança Pública de Sergipe e fornecendo suporte à proteção e segurança do cidadão, ao promover a mitigação dos danos às pessoas, ao meio ambiente e a economia local.

4. Dentre as obrigações assumidas pelo Estado de Sergipe no mencionado ajuste está o de gerir a conta bancária específica do convênio, mantendo e movimentando os recursos financeiros de modo a garantir que sejam empregados exclusivamente na consecução do objeto pactuado, em conformidade com o Plano de Trabalho e as normas aplicáveis, utilizando da funcionalidade do SICONV.

[...]

7. Tais valores se destinam a atender finalidade específica, sendo, portanto, impenhoráveis, nos termos da jurisprudência desse Excelso Pretório, de modo que as decisões que determinaram os bloqueios acima relacionados violaram preceitos constitucionais fundamentais, como o princípio da legalidade orçamentária (art. 167,VI, da CF/88), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, 5º 4º, III, da CF/88) e o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF/88).” (doc. eletrônico 1, fls. 2-4).

Sustenta, em síntese, que:

“13. Seguindo por essa vereda, é indubitável que os fundamentos e objetivos fundamentais da República (arts. 1º e 3º), os direitos e garantias individuais e coletivos (art. 5º e seguintes), as normas que estruturam a organização político-administrativa do Estado brasileiro (art. 18 e seguintes), bem assim as que compõem o núcleo intangível da Constituição (art. 60, § 4º) são também considerados como preceitos fundamentais, para efeito do que dispõe o art. 102, S 1º, da Lei Maior.

14. Do mesmo modo, é inquestionável que os preceitos norteadores da Administração Pública (arts. 37, caput, da CF/88), bem como os princípios pertinentes ao Sistema Tributário Nacional e as regras básicas sobre Finanças Públicas, como as dispostas no art. 167, VI, da Constituição Federal, por também concretizarem valores estruturais da Constituição Federal de 1988, igualmente traduzem preceitos fundamentais, a ensejar a verificação da lesão aqui apontada por meio deste instrumento de controle concentrado de constitucionalidade.

[...]

26. Deveras, a possibilidade de constrição judicial de receita pública é hipótese absolutamente excepcional. o texto constitucional o permite apenas em situações que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, S 6º, da Constituição Federal, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento, sendo a ampliação dessas restritas hipóteses considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1662, rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ 19.9.2003).

27. Ainda que pudesse fazer alguma distinção do presente caso com o precedente antes mencionado, por se tratar de uma requisição de pequeno valor (art. 100, § 3º, da CF/88), não de expedição de precatório, evidentemente tais sequestros jamais poderiam atingir recursos vinculados de convênios.

28. Deveras, os convênios são instrumentos de transferência voluntária que têm por finalidade a realização conjunta de ações de governo na execução das políticas públicas decorrente do exercício da competência comum dos entes federados, quase sempre envolvendo repasse de recursos financeiros advindos do orçamento, visando a execução de programa de trabalho, projeto, atividade ou evento com finalidade pública, sob o regime de mútua cooperação.

29. Nesses casos, na hipótese de repasse de recursos financeiros, não se pode olvidar que se trata de recursos vinculados a uma destinação específica, em que ao conveniente

ADPF 626 MC / SE

é vedado o seu remanejamento para outras finalidades.

[...]

32. Os atos impugnados, por conseguinte, afrontam diretamente tal disposição constitucional, pois transfere recursos de uma categoria específica de programação para outra, sem prévia autorização legislativa, consubstanciando, por outro lado, indevida e inconstitucional intervenção do Poder Judiciário, sobre atribuições e competências exclusivas dos demais Poderes Executivo e Legislativo (art. 2º da CF/88).” (doc. eletrônico 1, fls. 10-12)

Requer, ao final,

“(1) Seja concedida medida liminar, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.882/99, determinando a suspensão imediata da eficácia de todas e quaisquer decisões judiciais que impliquem em bloqueio, penhora e/ou liberação de valores oriundos de convênios que tenham finalidade específica, em especial nos processos acima indicados, determinando, igualmente, a devolução as respectivas contas bancárias originárias dos valores bloqueados e já levantados ou postos a disposição do órgão jurisdicional respectivo;

(2) Determinar, ainda, que os Juízos das varas estaduais do Estado de Sergipe, bem como das varas federais da Seção Judiciária do Estado de Sergipe se abstenham de determinar bloqueios de valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado de Sergipe;

[...]

(9) Seja, ao final, julgado procedente o pedido da presente arguição, para o fim de reconhecer, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a impossibilidade de utilização de recursos oriundos de convênio, firmado pelo Estado de Sergipe com a União ou quaisquer de suas autarquias ou fundações, para bloqueio, arresto, penhora e/ou levantamento em quaisquer processos judiciais, para quitação de dívidas do Estado de Sergipe, posto representar tal prática em violação a preceitos

ADPF 626 MC / SE

constitucionais fundamentais.” (doc. eletrônico 1, fl. 18).

O requerente apresentou aditamento à inicial, para a inclusão do Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de São Cristóvão/SE como autoridade a ser atingida pelos efeitos da liminar (doc. eletrônico 12).

É o relatório. Decido o pedido liminar.

Recebo o aditamento à petição inicial, formalizado pelo documento eletrônico 12.

Registro, inicialmente, que, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, a ADPF é cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição Federal.

Como se sabe, trata-se de instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, mencionado no art. 102, § 1º, da Carta Magna, que não pode ser utilizado para a resolução de casos concretos, nem tampouco para desbordar as vias recursais ordinárias ou outras medidas processuais existentes para impugnar ações ou omissões tidas por ilegais ou abusivas.

Além disso, cumpre ressaltar que o ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, que pressupõe, para a admissibilidade desta ação constitucional, a inexistência de qualquer outro meio eficaz para sanar a alegada lesividade.

No caso sob exame, em um exame perfunctório do pleito formulado pelo requerente, próprio desta fase processual, verifico que encontram-se presentes, como será visto adiante, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* ensejadores da concessão de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário

ADPF 626 MC / SE

do Supremo Tribunal Federal, autorizada pelo art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999, *verbis*:

“Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.”

Destaco inicialmente, quanto ao tema ora posto em debate, o que foi decidido por esta Corte no julgamento da ADPF 114/PI e da ADPF 275/PB.

Com efeito, no julgamento da ADPF 275, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, esta Suprema Corte assentou a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, para a satisfação de créditos trabalhistas, cuja ementa segue transcrita:

“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 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*,

ADPF 626 MC / SE

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.”

No mesmo sentido desse julgamento, na ADPF 114/PI, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, os Ministros desta Corte analisaram o mérito da questão, e fixaram a seguinte tese de julgamento:

“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).”

Muito embora a hipótese em exame não tenha exata correspondência – por não se tratar de verbas trabalhistas – tenho, neste exame preliminar, que os fundamentos para a vedação às medidas constritivas são os mesmos.

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

Cabe também destacar o estreito vínculo entre a legalidade orçamentária e o princípio da separação dos poderes. O art. 2º da Constituição Federal prevê que os Poderes da República devem operar de forma equilibrada e harmônica, sem sobreposições indevidas e

ADPF 626 MC / SE

respeitando os ditames constitucionais.

Entendo, portanto, presentes os requisitos da plausibilidade jurídica e do perigo na demora, que recomendam o deferimento da cautelar para suspender os efeitos de quaisquer decisões judiciais que impliquem a constrição de valores oriundos das contas do Convenio 880146/2018, entabulado entre o requerente e a União (Ministério da Justiça), para a quitação de obrigações estranhas a esse pacto, bem como para determinar a imediata devolução das verbas já bloqueadas, mas ainda não liberadas aos destinatários.

A plausibilidade jurídica do pedido está na vulneração do princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), bem como dos princípios da eficiência da administração pública (art. 37, caput, CF) e da harmonia entre os Poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF). Já o perigo na demora revela-se na iminência de danos irreversíveis à execução do convênio e da política pública fundamental por ele promovida, de evidente relevância social, ao fomentar a estruturação do Corpo de Bombeiros do Estado de Sergipe.

Em face do exposto, defiro a medida cautelar, para determinar a suspensão dos efeitos de quaisquer decisões judiciais que impliquem a constrição de valores oriundos de contas vinculadas ao Convenio 880146/2018, firmado entre o Estado de Sergipe e a União (Ministério da Justiça), para a quitação de obrigações estranhas ao objeto desse pacto, bem como a imediata devolução das verbas já bloqueadas, mas ainda não liberadas aos destinatários, até o julgamento definitivo da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Requisitem-se informações ao Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

Após as informações, dê-se vista ao Procurador-Geral da República.

ADPF 626 MC / SE

Publique-se.

Brasília, 24 de junho de 2021.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator