

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Inicialmente, observo estarem presentes os requisitos constitucionais e legais para o conhecimento e julgamento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Como se sabe, a ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o *habeas corpus*, *habeas data*; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CE QO Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 26/3/2001).

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

E a Jurisprudência desta CORTE afirma o cabimento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental. Nesse sentido, veja-se o precedente firmado na ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/6/2009, DJe de 4/6/2012 (importação de pneus usados).

Mencionem-se também os precedentes editados pela CORTE no julgamento da ADPF 548, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 15/5/2020, DJe de 9/6/2020 (decisões da Justiça Eleitoral que coibiram manifestações políticas em universidades); ADPF 250, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/9/2019, DJe de 27/9/2019 (conjunto de decisões judiciais sobre pagamento de precatórios); e ADPF 444, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/6/2018, DJe de 21/5/2019 (conjunto de decisões que determinaram a condução coercitiva de réus ou investigados para interrogatório).

Convém registrar os precedentes da CORTE no julgamento de ADPFs propostas em situação análoga à tratada na presente ação, qual seja, em face de conjunto de decisões judiciais que determinaram a penhora ou bloqueio de recursos públicos ou patrimônio de empresas públicas prestadoras de serviço público. Nesse sentido: ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2020, DJe de 12/5/2020; ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/2/2020, DJe de 6/3/2020; ADPF 275, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe de 27/6/2019; ADPF 405 MC, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14/6/2017, DJe de 5/2/2018; e ADPF 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017, DJe de 25/10/2017.

Portanto, CONHEÇO da presente ADPF.

No mérito, na mesma linha do que foi placitado pelo Plenário desta CORTE no referendo da medida cautelar proferida nestes autos, e nos precedentes adiante referidos, entendo que as constrições realizadas pelas decisões arroladas pelo Governador do Estado do Espírito Santo usurparam a competência do Poder Legislativo estadual ao promover uma transferência de recursos de determinada categoria de programação orçamentária para finalidade diversa.

Além disso, retiraram do Poder Executivo a possibilidade de fazer a correta aplicação do dinheiro público constricto, cuja finalidade encontra-se vinculada à promoção da saúde no Estado do Espírito Santo, em prejuízo da eficiência na prestação eficiente e contínua deste serviço público essencial, especialmente se considerada a grave situação de calamidade e emergência nos serviços de saúde pública em todo o país, em decorrência da pandemia do coronavírus (COVID-19).

A Jurisprudência da CORTE não admite a constrição indiscriminada de verbas públicas por meio de decisões judiciais, sob pena de afronta ao preceito contido no art. 167, VI, da CF, e ao modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas. Além disso, as decisões impugnadas na presente arguição afrontam 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).

A possibilidade de constrição judicial de receita pública é absolutamente excepcional. O texto constitucional o permite apenas em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º, da CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento.

Conforme apreciado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 1662 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/2003), é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de sequestro, tal como pretendido na hipótese.

É importante considerar a peculiaridade do caso sob análise, no qual a receita constricta pertence ao Fundo Estadual de Saúde (FES), com destinação vinculada a ações na área da saúde. Segundo o art. 18 da Lei Complementar Estadual 317/2005, que regula o funcionamento do Sistema Estadual de Saúde no Estado requerente, “ *o FES é o instrumento de natureza institucional e organizacional, previsto pelas Leis Federais nºs. 8.080, de 19.9.1990 e 8.142, de 28.12.1990, e instituído no âmbito estadual pela Lei nº 4.873, de 0.01.1994, que tem por finalidade a institucionalização das condições financeiras e de gerência dos recursos orçamentários e financeiros, de quaisquer origens previstas em lei, para financiamento dos serviços e ações de saúde no Estado do Espírito Santo.* ”

Portanto, não poderiam os Juízos trabalhistas, por mera comodidade da execução, determinar medida que acarreta gravame para as atividades administrativas e financeiras do Estado. Se nem ao próprio Poder Executivo é dado remanejar receitas públicas ao seu livre arbítrio, quanto mais se mostra temerário que o Poder Judiciário o faça, pois lhe falta capacidade institucional para avaliar os impactos desses bloqueios e sequestros de verbas sobre a atividade administrativa e a programação financeira do ente. Nesse sentido:

Ementa: 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, 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, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe de 27/6/2019)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIOS JUDICIAIS DE VALORES VINCULADOS A CONVÊNIO ENTRE ESTADO E UNIÃO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, que determinaram o bloqueio de verbas destinadas à implementação de Tecnologia Social de Acesso à Água, oriundas de repasses de recursos financeiros da União Federal.

2. Depósitos de recursos federais promovidos por força do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012, firmado entre o Estado do Rio Grande do Norte e a União.

3. Verbas bloqueadas, todavia, destinadas ao cumprimento de projetos sociais especificamente previstos no convênio, consistentes no aprimoramento e desenvolvimento de capacidades gerenciais na captação e uso de água, sobretudo para populações de baixa renda em contato com o semiárido.

4. Presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Efetividade dos princípios constitucionais da legalidade orçamentária, da separação dos poderes e da eficiência administrativa. Risco de, se não suspensos os atos jurisdicionais, continuarem sendo vertidas para finalidade diversa verbas federais já destinadas, por convênio, ao cumprimento de política pública socialmente relevante.

5. Precedentes (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADPF 405 MC, Rel. Min. Rosa Weber; ADPF 387 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

6. Medida cautelar deferida para: (i) suspender os efeitos de quaisquer decisões judiciais que impliquem a constrição de valores oriundos de contas do Convênio nº 046/2012 – SICONV 775967/2012 para a quitação de obrigações estranhas a esse pacto; (ii) determinar a imediata devolução de verbas já bloqueadas, mas ainda não liberadas aos destinatários.

(ADPF 620 MC-Ref, Rel. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, DJe de 12-05-2020)

Nesse mesmo sentido: ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/2/2020, DJe de 6/3/2020; ADPF 484, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 4/6/2020, pendente publicação de acórdão; ADPF 405-MC, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 5/2/2018; ADPF 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2017; entre outros julgados.

Em vista do exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ADPF, para declarar a inconstitucionalidade das decisões judiciais que determinaram a constrição de verbas públicas oriundas do Fundo Estadual de Saúde em contas vinculadas a contratos de gestão ou termos de parceria para a execução de ações de saúde pública.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta do voto - 09/05/2020