

ESTUDO DA ADPF 114: BLOQUEIO DE REPASSES DE RECURSOS FEDERAIS PARA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS POR MOTIVO DE DÍVIDA TRABALHISTA.

Flávia Ayres de Moraes e Silva

*Procuradora Federal lotada na Procuradoria Regional Federal da 1ª Região,
Pós-Graduada em Direito e Jurisdição pela Escola da Magistratura do Distrito Federal -
ESMA/DF, Pós-Graduada em Direito Constitucional pelo Instituto
Brasiliense de Direito Público - IDP.*

Em tramitação no Supremo Tribunal Federal, ajuizada pelo Governador do Estado do Piauí, legitimado em face do disposto no artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99, combinado com o artigo 103, inciso V, da Constituição Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 114 impugna decisões oriundas do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, por meio das quais há bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de Convênios, firmados entre o Estado do Piauí e algumas autarquias federais, para pagamento de dívidas trabalhistas de empregados públicos de sociedade economia estadual.

Para uma melhor contextualização fática, registra-se que a Companhia de Desenvolvimento do Piauí (COMDEPI), sociedade de economia estadual, é devedora de diversas verbas trabalhistas devidas em face de reclamações ajuizadas por seus empregados públicos na Justiça do Trabalho.

Para assegurar referidas dívidas, a Justiça do Trabalho da 22ª Região vem determinando o bloqueio, a penhora e a liberação de valores oriundos de Convênios que o Estado do Piauí celebrou com diversas autarquias federais, para obter recursos necessários para construção de barragens, visando o combate à seca, figurando, como regra, a COMDEPI como interveniente, já que possui como finalidade estatutária a intermediação desses serviços. O entendimento firmado no TRT-22ª Região consiste em que tais valores incorporaram o patrimônio da interveniente executora da obra, podendo, portanto, ser penhoráveis, nos termos *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. PENHORA EM CONTA BANCÁRIA VINCULADA A CONVÊNIO FIRMADO ENTRE A UNIÃO E O ESTADO – PARTICIPAÇÃO ATIVA DA COMDEPI COMO INTERVENIENTE – NUMERÁRIO INCORPORADO AO PATRIMÔNIO DA EMPRESA GESTORA – Trata-se de penhora on-line efetivada em conta bancária da COMDEPI, sociedade de economia mista, dotada de liberdade financeira e patrimônio próprios. Ao ajustarem o Estado impetrante e a COMDEPI com a União, mediante convênio, repasse de recursos para construção de obras públicas, o numerário transferido por aquela não mais pertence ao Governo Federal, passando a incorporar-se ao patrimônio da COMDEPI e não do Estado. Segurança denegada.

(TRT-22ª Região, MS 10066-2005-000-22-00, Rel. Arnaldo Boson Paes, Decisão unânime, J. 17.10.2005, DJ-PI 16.11.2005, p. 07)

O Estado do Piauí, em face dos bloqueios, vem ajuizando, sem êxito, Embargos de Terceiros, defendendo que referidos valores pertencem aos convenentes, entidades de direito público o que ressalta a impenhorabilidade de seus bens, além de se destinarem a finalidade específica.

Assim, com o objetivo de obter o reconhecimento da impossibilidade de tais bloqueios, propõe a ADPF ora em análise, aduzindo violação de preceitos fundamentais, “*como a independência dos poderes, no caso, plasmada nos arts. 167, VI e X, da Constituição Federal, bem como o princípio federativo*”.

O Relator Ministro Joaquim Barbosa deferiu medida liminar para: a) determinar a imediata suspensão do bloqueio de valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado do Piauí, ainda que destes conste na condição de conveniente ou interveniente a COMDEPI, especialmente nos processos listados na petição inicial; b) a devolução à conta bancária do Estado do Piauí em que estavam depositados valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado do Piauí, ainda que destes conste na condição de conveniente ou interveniente a COMDEPI, bloqueados e já levantados ou postos à disposição da justiça do trabalho; e c) determinar que as Varas da Justiça do Trabalho do Piauí se abstenham de determinar bloqueios dessa natureza.

Preliminarmente, deve-se analisar o meio utilizado pelo Estado do Piauí para intentar seu objetivo.

A ADPF é regulada pela Lei nº 9.882/99, a qual prevê como seu objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, não sendo admitida quando houver outro meio eficaz para tanto (artigo 4º, §1º).

Para entender o âmbito da noção da subsidiariedade exigida pelo referido dispositivo, claras as lições do ilustre Ministro Gilmar Ferreira Mendes, *in verbis*:

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão – contido no art. 4, § 1º, da Lei n.º 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

[...Omissis...]

Em verdade, o princípio da subsidiariedade, ou do exaurimento das instâncias, atua, também, nos sistemas que conferem ao indivíduo afetado o direito de impugnar a decisão judicial, como um pressuposto de admissibilidade de índole objetiva, destinado, fundamentalmente, a impedir a banalização da atividade de jurisdição constitucional.

[...Omissis...]

Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem capazes, a mais das vezes, de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma pletora de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do Supremo Tribunal Federal e das próprias Cortes ordinárias.

[...Omissis...]

A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que

comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria idéia de prestação judicial efetiva¹.

Desse modo, resta indiscutível a adequação da via eleita, tendo em vista a necessidade de se sanar a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata, não sendo possível se falar nas outras ações de controle objetivo, em face da natureza dos atos impugnados (decisões judiciais).

Ressalta-se que o caso em comento envolve convênio, consistente em instrumento de transferência voluntária, sendo sua execução efetuada a partir de um plano de trabalho, com cronograma programado considerando a liberação de recursos, que são destinados especificamente para esse fim. Sua celebração é decorrência de política pública relevante, já que envolve aplicação de recursos públicos.

Assim, a manutenção de um único desses bloqueios, fundados em direito subjetivos individuais, pode comprometer toda a obra, objetivo da atuação do Poder Público, evidenciando o caráter objetivo da presente questão em detrimento da proteção individual, de modo que é necessária a análise da questão de maneira ampla e imediata.

É certo que os créditos trabalhistas, por possuírem natureza alimentar e privilegiada, exigem especialmente uma execução eficaz, de modo que diversos instrumentos são aplicados notoriamente nesse campo do Direito, como a despersonalização da pessoa jurídica, o sistema de penhora *on-line* (BACEN JUR), etc.

O processo executivo, porém, não pode ser efetivado a todo custo, sem a observância dos princípios constitucionais considerados sistematicamente, atentando-se para o sistema protecionista do âmbito trabalhista, porém não aniquilando os direitos do devedor e de terceiros. Isso porque, regidos por princípios, deve-se lembrar que estes “[...] são determinações para que um determinado bem jurídico seja satisfeito e protegido na maior medida que as circunstâncias permitirem [...]”²

No caso em comento a questão todo se resolve analisando-se a natureza dessas verbas, objeto da penhora. Por serem provenientes de convênio, não há como negar sua natureza pública. Isso porque

O dinheiro repassado pela entidade pública ao partícipe não perde sua natureza por força do convênio. O executor do convênio é visto como alguém que administra dinheiro público, assumindo solidariedade com o ordenador de despesas, em caso de mau uso das verbas. Como tal, está obrigado a prestar contas não só ao ente repassador das verbas, como também ao Tribunal de Contas.

Não basta ao partícipe conveniado demonstrar o resultado final atingido; é necessário demonstrar que todo o valor repassado foi fielmente utilizado na consecução daquele resultado³.

O repasse dos recursos públicos não compõe o patrimônio do executor. Este apenas o administra para a consecução da finalidade do convênio, inclusive

1 MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=236>>. Acesso em: 06 maio 2008.

2 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”, in: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p.181.

3 SOUZA, Cristiane Laura de; OTA, Edson Massakazu; LOPES, Sônia Regina. **A importância do controle interno na execução dos convênios**. Cuiabá, jun. 2005. Disponível em: <http://www.auditoria.mt.gov.br/arquivos/A_632e41a6335b58db87117587738e7066EstudoConvénios.doc>. Acesso em: 08 maio 2008.

devendo prestar conta de todo o montante e, em caso de sobra, devolver o excedente.

Logo, não há qualquer alteração seja na natureza pública dos recursos seja na titularidade pertencente aos entes públicos. O executor é mero administrador. Assim, sendo bem público, esses valores são impenhoráveis.

O exame da violação de preceito fundamental não se restringe ao apontado artigo 167, incisos VI e X, da Constituição Federal, os quais vedam a utilização dos recursos em outra categoria, bem como para pagamento de pessoal.

Estes dispositivos demonstram que a utilização de recursos destinados especificamente para a execução de Convênio como meio de pagamento de dívidas trabalhistas desvirtuam claramente o instituto convencional, ferindo os princípios norteadores de repasses de verbas.

Logo, não se pode deixar de vislumbrar igualmente ofensa aos princípios constitucionais da eficiência da Administração Pública, da continuidade dos serviços públicos, da repartição tributária dos entes federados, bem como da vinculação da natureza dos recursos repassados, o que, inclusive, sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

Frisa-se que a utilização dos recursos é totalmente vinculada ao objeto do convênio. Qualquer desvirtuamento enseja responsabilidades, prejudicando a execução de sua finalidade, que constitui política pública relevante.

Plenamente aplicável ao caso dos recursos provenientes dos convênios a referência ao princípio da impenhorabilidade dos fundos públicos, defendido por Riva, citado por Alexandre Aragão, nos seguintes termos:

[...] Princípio da Impenhorabilidade dos Fundos Públicos, saídos do Erário, enquanto permanecerem sendo aplicados na finalidade para a qual foram criados, salvo se for penhorado para a realização dessa própria finalidade, o que, naturalmente, será permitido. O Princípio, assim colocado, é essencial para que a finalidade pública à qual o Fundo está afetado não fique frustrada e para que o beneficiário do apoio do Estado não sofra com o inadimplemento da Administração Pública em razão de uma ação de terceiro. O interesse público visado pela concessão da ajuda pública exige que assim o seja⁴.

Conclui-se que as dívidas trabalhistas são créditos alimentícios e privilegiados exigindo a satisfação especialmente eficaz. Entretanto, ao manejar os meios disponíveis para assegurar a execução, a Justiça do Trabalho deve atentar com cautela para os direitos dos devedores, mormente quando envolver verbas públicas, sob pena de se privilegiar um direito individual em detrimento do interesse coletivo que predomina nas políticas públicas implementadas por meio de convênio.

⁴ RIVA, Ignácio M. de la. *apud* ARAGÃO, Alexandre. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 08 maio 2008.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. in: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p.103-194.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental**: demonstração de inexistência de outro meio eficaz. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=236>>. Acesso em: 06 maio 2008.

RIVA, Ignácio M. de la. apud ARAGÃO, Alexandre. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 08 maio 2008.

SOUZA, Cristiane Laura de; OTA, Edson Massakazu; LOPES, Sônia Regina. **A importância do controle interno na execução dos convênios**. Cuiabá, jun. 2005. Disponível em: <http://www.auditoria.mt.gov.br/arquivos/A_632e41a6335b58db87117587738e7066EstudoConvenios.doc>. Acesso em: 08 maio 2008.