

VOTO-VISTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. IMPUGNAÇÃO DE PADRÃO DECISÓRIO DA JUSTIÇA DO TRABALHO CONSISTENTE EM NÃO DESTINAR CONDENAÇÕES PECUNIÁRIAS EM AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS – FDD OU AO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT. ART. 13 DA LEI Nº 7.347, DE 1985. ALEGADA VIOLAÇÃO DO PRECEITO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES NA DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA. PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* . PREENCHIDO O REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA TRADUZIDO NO INTERESSE DIRETO DA CONFEDERAÇÃO EM PROMOVER O ESCRUTÍNIO DA CONSTITUCIONALIDADE DO CONJUNTO DE DECISÕES CONTESTADAS. VIOLAÇÃO DIRETA À CONSTITUIÇÃO.

1. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) é parte legítima para questionar, em sede do controle concentrado de constitucionalidade, o destino das quantias oriundas das condenações pecuniárias coletivas que recaem sobre as empresas que representa. Configurado o liame direto entre os objetivos da arguente e o objeto desta arguição.

2. Não se está diante de situação de ofensa meramente reflexa à Constituição, a ensejar apenas controle de legalidade, porquanto se coloca em xeque a compatibilidade direta das decisões sob investiva com os artigos 2º; 60, § 4º, inciso III; e 167, incisos I e XIV; todos da Constituição da República. Princípios da separação dos poderes e da legalidade orçamentária. Precedentes.

3. Dotados que são os valores decorrentes de condenações por dano moral coletivo de natureza predominantemente pública, sujeitam-se às etapas de

realização do ciclo orçamentário imposto pela Lei Fundamental, do que exsurge a necessidade de serem direcionados tais valores a fundo específico, para ulterior destinação, seguido o rito adequado. Discussão que se confunde com o próprio exame do mérito da controvérsia.

4. Tampouco se trata de escrutinar situação individualizada na medida em que a prática de não se remeter os valores das condenações ao FDD ou ao FAT tem sido utilizada há anos pela justiça trabalhista. Nesse sentido, esclarece a ANPT que se “[t]rata-se de conduta adotada pela Justiça do Trabalho há mais de décadas” (e-doc. 26, p. 1).

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Senhora Presidente, relatora da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, eminentes pares, por meio da presente arguição, formulada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, questiona-se a constitucionalidade, em abstrato, de um conjunto de decisões da Justiça Trabalhista, que, no bojo de ações civis públicas, deixam de remeter os valores das condenações a título de danos morais coletivos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDD, previsto no art. 13 da Lei nº 7.347, de 1985, conferindo destinação diversa às referidas verbas.

2. A arguente narra que a indenização deveria ser revertida, obrigatoriamente, ao FDD ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Todavia, segundo consta na exordial, os magistrados trabalhistas não observam esta regra ao determinar que os valores “(i) sejam revertidos para ‘fundações privadas’, que devem ser constituídas pelos réus, e fiscalizadas exclusivamente pelo Ministério Público do Trabalho; (ii) sejam doados a órgãos públicos ou privados, dentro de um município específico (incluindo a doação de equipamentos para hospitais, por exemplo); ou, ainda, (iii) sejam utilizados para satisfazer o interesse institucional do Ministério Público do Trabalho”. (e-doc. 1, p. 3)

3. A partir de tal contexto, argumenta que as aludidas decisões prolatadas no âmbito da Justiça do Trabalho atentam contra o preceito fundamental da separação dos poderes inserto nos artigos 2º e 60, § 4º, inciso III, da Constituição da República, bem como às seguintes disposições:

“a. o princípio da Legalidade Orçamentária — abrangendo não apenas a existência de lei em sentido formal, mas de lei exclusiva à matéria (art. 165, §8º) e de lei única e universal, na qual deva estar abrangida toda a receita e a despesa dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (arts. 165, III e §5º, I; e art. 167, I, da Constituição).

b. a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual (arts. 165, III, e 166, §6º, da Constituição);

c. a competência do Congresso Nacional para apreciar, emendar e fiscalizar a execução da lei orçamentária, seja diretamente, seja por meio do Tribunal de Contas (arts. 166, 70 e 71 da Constituição); e

d. a proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX, da Constituição)”

(e-doc. 1, p. 10)

4. Aduz, ainda, que “ *o modelo constitucional de separação de Poderes tem sido repetidamente violado por diversas decisões da Justiça do Trabalho que, com a intenção de fugir do regime constitucional de Direito Financeiro e Orçamentário, têm determinado que condenações monetárias em ações civis públicas sejam destinadas não para os fundos públicos criados pela legislação ordinária — cujos recursos deveriam integrar a Lei Orçamentária Anual e ter sua aplicação controlada pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas —, mas (i.) para fundações criadas ad hoc e supervisionadas apenas pelo Ministério Público; e/ou (ii.) para órgãos públicos e/ou privados com programas de ação diretamente selecionados pelo Ministério Público*” (e-doc. 1, p. 11) .

5. A eminente Ministra Relatora, ao reputar presentes óbices ao prosseguimento da arguição, submeteu-a, desde logo, à apreciação do colegiado em Sessão Plenária Virtual agendada para o dia 29/04/2022 ao dia 06/05/2022.

6. Iniciado o julgamento, Sua Excelência não conheceu da ação em razão **(i)** da ilegitimidade ativa da CNI, ante a ausência de pertinência temática

para a questão ventilada; **(ii)** bem como por compreender se tratar de controvérsia que paira no âmbito da legalidade, ensejando ofensa meramente reflexa ao Texto Constitucional; **(iii)** ressaltando ainda tratar-se de situação singular, o que não se admite em sede de ADPF.

7. Ato contínuo, para melhor reflexão sobre o conhecimento da ação, pedi vista dos autos.

8. Em seguida, o Procurador-Geral da República pronunciou-se “ *pelo não conhecimento da arguição*”. Solicitou, ainda que , “*na hipótese de serem ultrapassadas as preliminares apontadas pela Ministra Relatora e aqui corroboradas, seja promovida a instrução do processo antes de qualquer pronunciamento sobre o mérito da controvérsia, com a colheita das informações dos requeridos e das manifestações do AGU e do PGR*”. (e-doc. 30, p. 11)

9. Feito esse breve apanhado introdutório, **passo ao exame do caso, registrando, desde logo, as mais respeitosas vênias à eminente Ministra Relatora por divergir da compreensão alcançada por Sua Excelência** , pelas razões expostas a seguir.

10. No que tange à legitimidade ativa para propositura das ações de controle abstrato por confederação sindical e entidades de classe de âmbito nacional (CRFB, art. 103, inc. IX), perante este Supremo Tribunal Federal, fixou-se entendimento jurisprudencial que exige o preenchimento simultâneo dos seguintes requisitos: “ **(i) caracterização como entidade classista; (ii) pertinência temática do objeto estatutário face à norma impugnada ; (iii) caráter nacional, figurado, como regra, na existência de representação em, ao menos, 9 (nove) estados da federação; (iv) representatividade de toda a classe capaz de ser atingida pela norma; e (v) homogeneidade dos representados**” (ADI nº 3.617-AgR/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 25/05/2011, p. 1º/07/2011; grifos acrescentados).

11. Quanto à pertinência temática, entende a jurisprudência dessa Suprema Corte que a sua comprovação, como regra, “*exige a existência de correlação direta entre os objetivos específicos da entidade e o conteúdo da lei ou ato normativo impugnado*” (ADI nº 6.249-AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 22/11/2022, p. 01/12/2022).

12. *In casu* , no entender da eminente Ministra Relatora, o referido requisito não estaria devidamente atendido em razão **(i)** da ausência de interesse direto das empresas representadas pela entidade autora na destinação dos valores aos quais foram ou poderiam vir a ser condenadas a arcar por determinação da Justiça do Trabalho em demandas coletivas - *na medida em que eventual irregularidade na aplicação do numerário não repercutiria na condenação em si* ; e **(ii)** da “*existência de potencial conflito de interesses*” . Nas palavras de Sua Excelência:

“Bem vistas as coisas, contudo, tal compreensão não se sustenta, diante de necessária e fundamental diferença entre a condenação na obrigação de reparar e a destinação que se dá aos valores obtidos com o pagamento das condenações pecuniárias coletivas. Os bens e interesses afetados são diversos nesses dois momentos.

Com efeito, clara a diferença existente entre a **condenação pecuniária em si mesma** – mormente a condenação por danos morais coletivos, referidos pela parte autora – e a **destinação dos valores** dessas mesmas condenações. Exatamente por isso eventual inconstitucionalidade da destinação conferida ao montante não afeta a condenação propriamente dita, isto é, a obrigação de reparar o dano coletivo mediante o pagamento de soma em dinheiro. Questão diversa é o destino dessa quantia.

Dita diferenciação fica ainda mais evidente diante da analogia operada pela própria parte autora, qual seja, a destinação dos valores relativos às condenações criminais (ou acordos). É dizer, eventual vício que exista quanto ao emprego de tais montantes não afeta a condenação em si mesma, isto é, a pena, que ainda haverá de ser cumprida. Assim, a multa penal eventualmente imposta ainda haverá de ser paga pela pessoa condenada, mesmo que se discuta o destino do valor correspondente.

Daí resulta que a mera condição de rés – potenciais ou efetivas – das empresas industriais não é suficiente a legitimar a requerente à discussão, **na esfera objetiva do controle de constitucionalidade** , de toda e qualquer questão constitucional referente aos processos judiciais trabalhistas.

(...)

7. A reforçar a ilegitimidade *ad causam* por falta de pertinência temática , destaco a existência de potencial conflito de interesses.

(...)

É dizer, conflito no debate, no plano do controle concentrado, sobre a devida destinação das quantias pagas a título de reparação dos danos coletivos causados, em tese, pela própria categoria representada pela requerente.”

(grifos no original)

13. Penso, contudo, com as vênias de praxe à posição encampada pela eminente Ministra Relatora, estar devidamente configurado o *liame direto* entre os objetivos da arguente e o objeto desta arguição, não vislumbro em qualquer dos aspectos indicados o afastamento de tal relação de pertinência temática.

14. A meu sentir, **as empresas representadas pela arguente**, as quais, em sua maioria, figuram como parte em processos judiciais perante a Justiça do Trabalho, sujeitando-se a serem eventualmente condenadas ao adimplimento de determinada obrigação específica, à título de dano moral coletivo, **são diretamente afetadas pela natureza da prestação determinada pelo decreto condenatório**.

15. De fato, tal como frisado pela eminente Relatora, **a destinação das verbas condenatórias não altera a obrigação de reparação. Ocorre, contudo, que a maneira pela qual referida reparação se dará é sim suscetível de alteração, de acordo com a natureza da prestação obrigacional exigida**, como forma de adimplir o dever reparatório.

16. Daí que se infere a caracterização do liame direto entre os objetivos da confederação e o objeto desta arguição. Evidente, portanto, o interesse direto da entidade autora em promover o escrutínio da constitucionalidade do conjunto das decisões impugnadas com vistas a, eventualmente, ver recaída sobre as empresas que representa, apenas e tão somente a condenação em **prestações de natureza estritamente pecuniária**, as quais possa reputar, legitimamente, como sendo **menos onerosas do que obrigações de promover doações de equipamentos hospitalares, adotar as providências necessárias à constituição de entidade fundacional específica, dentre outras possibilidades** já empiricamente constatadas.

17. Em outras palavras, vislumbra-se, **em tese**, legítimo interesse, por parte das empresas condenadas por violações a direitos de natureza transindividuais, em demonstrar que não estão incorrendo em nova ilicitude, ao buscar jungir sua condenação à obrigação pecuniária, de acordo com o modelo legalmente acolhido - *em observância às prescrições constitucionais de ordem orçamentária* - ao invés de ter sobre si imposta obrigação de fazer, deixar de fazer ou entregar coisa, v.g. a construção de

hospitais, ou o fornecimento de medicamentos em determinada monta estabelecida, em situação que entenda caracterizar forma de cumprimento mais onerosa do que o simples pagamento de determinado valor a ser depositado em fundo legal, para ulterior deliberação quanto à destinação mais adequada.

18. Em resumo, penso ser necessário atentar para a sutil, mas relevante, distinção entre a situação na qual se condena efetivamente determinado particular à obrigação pecuniária; e aquela outra em que se substitui essa condenação por obrigações consubstanciadoras de prestações de natureza diversa. A obrigação de reparar o dano moral coletivo perpetrado permanece inalterada, mas a *forma* pela qual ocorrerá, varia.

19. Naquele primeiro cenário, de fato, faleceria interesse direto daquele que sofreu a condenação para fiscalizar a adequada aplicação dos recursos por ele dispendidos (*seria como reconhecer a legitimidade das empresas condenadas para escrutinar a melhor forma de destinação dos valores depositados no FDD ou no FAT*). Já na segunda hipótese, considerando que a responsabilidade em zelar e providenciar a adequada aplicação dos valores recai diretamente sobre a própria empresa condenada, em prestar determinado serviço ou atividade, ou entregar determinada coisa, parece exsurgir o seu legítimo interesse em questionar a constitucionalidade das destinações dadas, uma vez que, mais uma vez, recaem diretamente sobre si.

20. A reforçar essa perspectiva, valho-me justamente do argumento de Sua Excelência de que haveria conflito de interesses na impugnação aviada pela CNI. Ora, **se há eventual antagonismo de vontades, depreende-se que tal situação denota existir relação de conexão entre o modo de condenação repetidamente utilizado pela justiça trabalhista e a compreensão encampada pelas empresas industriais quanto à existência de uma forma que lhes seja menos onerosa para se desincumbir dos ônus condenatórios** . Há, portanto, nítido interesse da entidade em questão no escrutínio da questão constitucional em discussão.

21. Ademais, compreendo que, no caso, está devidamente demonstrada a observância ao princípio da **subsidiariedade** , tal como exigido pelo art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, 1999, por se estar diante de “ *quadro em que necessária resposta ampla e uniforme a todos os processos que discutam a matéria* ”

objeto desta ADPF, de modo a fazer parar, de forma geral, definitiva e abstrata, a lesão aos preceitos fundamentais em questão” (ADPF nº 381/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. do Acórdão Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01/06/2022, p. 28/04/2023) .

22. Quanto à viabilidade do **objeto** da presente arguição, valho-me do paradigmático precedente consubstanciado na ADPF nº 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07/12/2005, p. 27/10/2006, no bojo da qual se escrutinavam, dentre outros atos, *“inúmeras decisões do Tribunal de Justiça do Pará em sentido manifestamente oposto à jurisprudência pacificada desta Corte”* . Naquela assentada, prevaleceu no âmbito deste Excelso Colegiado o entendimento segundo o qual *“[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”*. O referido precedente restou assim ementado:

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada com o objetivo de impugnar o art. 34 do Regulamento de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), sob o fundamento de ofensa ao princípio federativo, no que diz respeito à autonomia dos Estados e Municípios (art. 60, §4o , CF/88) e à vedação constitucional de vinculação do salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV, CF/88). 2. Existência de ADI contra a Lei nº 9.882/99 não constitui óbice à continuidade do julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal. 3. Admissão de amicus curiae mesmo após terem sido prestadas as informações 4. Norma impugnada que trata da remuneração do pessoal de autarquia estadual, vinculando o quadro de salários ao salário mínimo. 5. **Cabimento da arguição 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** . 6. 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). 7. Requisito de admissibilidade implícito relativo à relevância do interesse público presente no caso. 8. Governador de Estado detém aptidão processual plena para propor ação direta (ADIMC 127/AL, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.12.92), bem como

argüição de descumprimento de preceito fundamental, constituindo-se verdadeira hipótese excepcional de jus postulandi. 9. ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal. 10. Revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF, porque o que se postula nessa ação é a declaração de ilegitimidade ou de não-recepção da norma pela ordem constitucional superveniente. 11. Eventual cogitação sobre a inconstitucionalidade da norma impugnada em face da Constituição anterior, sob cujo império ela foi editada, não constitui óbice ao conhecimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que nessa ação o que se persegue é a verificação da compatibilidade, ou não, da norma pré-constitucional com a ordem constitucional superveniente. 12. Caracterizada controvérsia relevante sobre a legitimidade do Decreto Estadual nº 4.307/86, que aprovou o Regulamento de Pessoal do IDESP (Resolução do Conselho Administrativo nº 8/86), ambos anteriores à Constituição, em face de preceitos fundamentais da Constituição (art. 60, §4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal) revela-se cabível a ADPF. 13. **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.** 14. **A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.** 15. Argüição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a ilegitimidade (não-recepção) do Regulamento de Pessoal do extinto IDESP em face do princípio federativo e da proibição de vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo (art. 60, §4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal)

(ADPF nº 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07/12/2005; p. 27/10/2006; grifei)

23. Rememoro ainda a ADPF nº 101/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 08/04/2011, p. 04/06/2012, no bojo da qual igualmente se escrutinava um conjunto de decisões judiciais – *naquela oportunidade, eram decisões que autorizavam a importação de pneus usados* .

24. Referido precedente é citado em âmbito doutrinário pelo Ministro Gilmar Mendes, ao abordar a possibilidade da lesão a preceito fundamental decorrente de interpretação judicial. Veja-se:

“Pode ocorrer lesão a preceito fundamental fundada em simples interpretação judicial do texto constitucional. Nesses casos a controvérsia não tem por base a legitimidade ou não de uma lei ou de um ato normativo, mas se assenta simplesmente na legitimidade ou não de uma dada interpretação constitucional. No âmbito do recurso extraordinário essa situação apresenta-se como um caso de **decisão judicial que contraria diretamente a Constituição** (art. 102, III, a).

Não parece haver dúvida de que, diante dos termos amplos do art. 1º da Lei n. 9882/99, essa hipótese poderá ser objeto de arguição de descumprimento – lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público –, até porque se cuida de uma situação trivial no âmbito do controle de constitucionalidade difuso.

Assim, **o ato judicial de interpretação direta de um preceito fundamental poderá conter uma violação de norma constitucional. Nessa hipótese, caberá a propositura de arguição de descumprimento para afastar a lesão a preceito fundamental resultante desse ato judicial do Poder Público**, nos termos do art. 1º da Lei n. 9882/99.

Exemplo de utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de controle de decisões judiciais foi o julgamento da ADPF 101.”

(MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1523; grifei)

25. Mais recentemente, cito, por todos, a decisão alcançada na ADPF nº 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 23/03/2017, p. 25/10/2017; e na ADPF nº 588/PB, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/04/2021, p. 12/05/2021. *In verbis*:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. **Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo grau 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 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 .

(ADPF nº 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 23/03/2017, p. 25/10/2017; grifei)

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

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Paraíba **contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região** que determinaram o bloqueio, penhora e liberação de valores da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP/PB para o pagamento de indenizações trabalhistas, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais . A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando não existe, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes) .

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. Carmen 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 Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP-PB ao regime constitucional de precatórios.

(ADPF nº 588/PB, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/04/2021, p. 12/05/2021; grifei)

26. De outro bordo, entendo adequadamente demonstrado o potencial cenário de violação a **preceitos fundamentais**, diante da interpretação que vem sendo sedimentada por esta Excelsa Corte quanto ao referido conceito jurídico.

27. Nesse sentido, por ocasião do julgamento da ADPF nº 858/BA, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 10/10/2022, p. 03/11/2022, entendeu esse Supremo Tribunal Federal que o **princípio da legalidade orçamentária** ostenta a natureza de **preceito fundamental**. Transcrevo a referida 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 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.

(ADPF nº 858/BA, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 10/10/2022, p. 03/11/2022; grifei)

28. De igual forma, parece indene de dúvidas que o princípio insculpido no art. 2º da Constituição da República, cujo malferimento foi suscitado pela autora, também goza de igual predicado, consubstanciando-se a alegada violação à **separação dos poderes** em potencial violação a **preceito fundamental**.

29. Citando, mais uma vez, a doutrina do Ministro Gilmar Mendes, observo que:

“É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

Assim, **ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros)**. Da mesma forma, **não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, §4º, da CF: o princípio federativo, a separação dos Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico.**”

(MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022; grifei)

30. Com efeito, penso haver controvérsia judicial relevante em escrutinar eventual violação ao princípio da separação dos poderes em função da forma como atuam, em dado contexto, o Poder Judiciário e o Ministério Público trabalhistas, ou seja, se estão a observar ou desbordar os limites impostos pela Lei Maior, notadamente em relação a temática constitucionalmente alocada, como regra geral, na competência dos demais Poderes - Executivo e Legislativo -, responsáveis que são pela programação e execução das finanças públicas - *sendo os valores oriundos de condenações por dano moral coletivo, a serem potencialmente vertidos ao FDD ou ao FAT, dela integrantes*.

31. Nessa toada, com a máxima vênia aos posicionamentos em sentido contrário, entendo que **não se cuida aqui de ofensa meramente reflexa à Constituição**, a ensejar apenas controle de legalidade, porquanto se coloca em xeque a compatibilidade direta das decisões sob investiva com os arts. 2º, 60, § 4º, inciso III, e 167, incisos I e XIV, da Constituição da República.

32. Nesse sentido, igualmente entendendo caracterizadas situações de potencial violação à separação dos poderes e à legalidade orçamentária, cito os seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. CONSTRICÃO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. RECURSOS DE FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DESTINADOS À EXECUÇÃO DE ATIVIDADES VIA CONTRATOS DE GESTÃO FIRMADOS PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO COM ENTIDADES DE TERCEIRO SETOR. **INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA**. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação, para satisfação de créditos trabalhistas, de receitas públicas oriundas do Fundo Estadual de Saúde objeto de contratos de gestão firmados entre o Estado do Espírito Santo e entidades de terceiro setor 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). Precedentes: ADPF 275, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe de 27/6/2019; ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/2/2020, DJe de 6/3/2020; ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2020, DJe de 12/5/2020; ADPF 484, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 4/6/2020, pendente publicação de acórdão; entre outros julgados.

2. Medida Cautelar confirmada e ação julgada procedente.”

(ADPF nº 664/ES, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 19/04/2021, p. 04/05/2021; grifei)

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 nº 275/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 17/10/2018, p. 27/06/2019; grifei)

33. Ainda quanto ao ponto, não olvido a existência do art. 13 da Lei nº 7.347, de 1985, dispositivo comumente indicado como diretamente violado pelos atos judiciais ora questionados. Penso, contudo, *ao menos em juízo de cognição sumária*, que, por se tratar de prescrição cujo conteúdo normativo decorre de imposição do modelo constitucionalmente estabelecido para gerenciamento das finanças públicas - e não de *deliberação do legislador ordinário, dentro de um espaço de conformação, no caso, inexistente* -, o seu malferimento enseja violação direta ao próprio Texto Constitucional do qual é haurido.

34. É que, dotados que são os valores decorrentes de condenações por dano moral coletivo de natureza predominantemente pública, sujeitam-se às etapas de realização do ciclo orçamentário imposto pela Lei Fundamental, do que exsurge a necessidade de serem direcionados tais valores a fundo específico, para ulterior destinação, seguindo-se o rito adequado.

35. Nessa direção, que aponta para a existência de ofensa direta - e não *meramente reflexa* - à Lei Maior, **em situação contextual de todo semelhante àquelas subjacentes ao conjunto decisório presentemente impugnado, cito as decisões tomadas no bojo da ADPF nº 568-MC/PR e da Rcl nº 33.667/PR, ambas de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, decisão monocrática, j. 15/03/2019, p. 19/03/2019**, assim vazadas:

“ O acordo entre a Petrobras e o *Department of Justice (DoJ)* /*Securities and Exchange Commission (SEC)* determinou o pagamento de US\$ 682.526.000,00 ao destinatário denominado pelas expressões “Brasil” e “autoridades brasileiras” , que, no contexto dos fatos aqui tratados, diferentemente do acordado entre Petrobras e Ministério

Público Federal do Paraná, deveriam ser entendidas como remissivas à União, pessoa jurídica de Direito Público interno a quem incumbem as atribuições de soberania do Estado brasileiro.

Em que pese ser meritória a atuação dos agentes públicos na condução dos inquéritos e ações penais da Operação Lava-Jato, bem como nos propósitos externados no *Acordo de Assunção de Compromissos*, **em princípio, exorbitaram das atribuições que a Constituição Federal delimitou para os membros do Ministério Público (art. 129 da CF), que certamente não alcançam a fixação sobre destinação de receita pública, a encargo do Congresso Nacional (art. 48, II, da CF)**.

Igualmente, em sede de juízo inicial de cognição, nos termos do artigo 37, XIX, da Constituição Federal, duvidosa a legalidade de previsão da criação e constituição de fundação privada para gerir recursos derivados de pagamento de multa às autoridades brasileiras, cujo valor, ao ingressar nos cofres públicos da União, tornar-se-ia, igualmente, público, e cuja destinação a uma específica ação governamental dependerá de lei orçamentária editada pelo Congresso Nacional, em conformidade com os princípios da unidade e universalidade orçamentárias (arts. 165 e 167 da CF).”

(ADPF nº 568-MC/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, j. 15/03/2019, p. 19/03/2019; grifei)

36. Sob outro prisma, me parece que a referida discussão se confunde com o próprio mérito da controvérsia, não ensejando, por tal motivo - a só existência do art. 13 da Lei nº 7.347, de 1985 - a incognoscibilidade da presente arguição.

37. Por fim, com a devida vênia à compreensão em sentido contrário, me parece não se tratar, no presente caso, de tutela de situações individualizadas. Em verdade, aparentemente, se está diante de prática rotineiramente adotada pelo Poder Judiciário jus-laboral.

38. Quanto ao ponto, assim se manifestou o Ministério Público Federal, *in verbis*: “[c]omo registrado em petição protocolada pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT (documento eletrônico 26), **a orientação da Justiça do Trabalho impugnada é adotada há décadas e anuída pelo Ministério Público do Trabalho**, ‘de modo que eventual pronunciamento sem a compreensão profunda desse contexto poderá prejudicar vários projetos que são possibilitados graças ao adequado emprego dessas verbas’ (e-doc. 30, p. 1, grifos acrescidos).

39. Rememoro, por fim, que, quanto aos aspectos objetivos controvertidos, relativos ao cabimento da presente arguição - *consubstanciados na caracterização de ofensa direta à Lei Maior e de situação ampla, geral e não individualizada* - o caso em tela me parece de todo semelhante aqueles verificados nos seguintes precedentes, no bojo dos quais já reconhecida a plena cognoscibilidade de demandas de tal jaez pela via da ADPF:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. **SÚMULA 450 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**. PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DE FÉRIAS EM DOBRO QUANDO ULTRAPASSADO O PRAZO DO ART. 145 DA CLT. **IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO**. AUSÊNCIA DE LACUNA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DE NORMA SANCIONADORA. **OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**. PROCEDÊNCIA.

1. Os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes públicos. Precedentes.

2. Impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, de modo a ampliar o âmbito de incidência de sanção prevista no art. 137 da CLT para alcançar situação diversa, já sancionada por outra norma.

3. Ausência de lacuna justificadora da construção jurisprudencial analógica. Necessidade de interpretação restritiva de normas sancionadoras. Proibição da criação de obrigações não previstas em lei por súmulas e outros enunciados jurisprudenciais editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho (CLT, art. 8º, § 2º).

4. Arguição julgada procedente.”

(ADPF nº 501/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08/08/2022, p. 18/08/2022; grifei)

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Decisões emanadas do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais Regionais do Trabalho**. Motoristas profissionais empregados. Duração do trabalho antes da vigência da Lei nº 12.619/2012. Afastamento do controle do horário de trabalho por meio de negociação coletiva. Inadmissibilidade. Condenação ao pagamento de horas extras e horas trabalhadas em dias de repouso. Acordos e convenções coletivas do

trabalho. Limites constitucionais à autonomia negocial coletiva. Garantia do patamar civilizatório mínimo. 1. **Arguição de descumprimento ajuizada contra decisões judiciais do Tribunal Superior do Trabalho e de Tribunais Regionais do Trabalho nas quais reconhecido a motoristas do transporte rodoviário de cargas o direito a horas extraordinárias e ao pagamento pelo trabalho em dias de descanso antes da vigência da Lei 12.619/2012, a despeito de prevista, quanto a eles, em convenções coletivas de trabalho, a aplicação do art. 62, I, da CLT, em razão da impossibilidade de controle da jornada .** 2. **Compreensão da maioria dos Ministros no sentido do cabimento da arguição de descumprimento, diante da relevância constitucional da controvérsia e da existência de quadro de insegurança jurídica e econômica decorrente da divergência de decisões entre Tribunais.** Vencida, no ponto, a corrente minoritária, inaugurada pela Ministra Relatora, quanto ao não conhecimento da ADPF, por envolver a subsunção das cláusulas coletivas a casos concretos, sem que configurado conflito em relação a normas heterônomas trabalhistas. 3. Reafirmação da diretriz assentada no julgamento do Tema nº 152 da Repercussão Geral (RE 590.415, Rel. Min. Roberto Barroso), quanto à prevalência das normas coletivas do trabalho sobre o padrão geral heterônimo justralhista, notadamente em face de autorização constitucional expressa (CF, arts. 7º, VI, XIII e XIV), desde que assegurada a preservação dos direitos sociais de absoluta indisponibilidade, correspondentes ao patamar civilizatório mínimo assegurado pelo texto constitucional, tal como ocorre em relação às horas extras e ao repouso semanal remunerado (CF, art. 7º, XV e XVI), entre outros. 4. Inocorrência, no caso, segundo os votos da maioria, de situação de recusa dos órgãos da Justiça do Trabalho em reconhecer a validade dos contratos coletivos de trabalho. Decisões que apenas reconhecem não incidir, em relação aos motoristas profissionais empregados, a norma inscrita no art. 62, I, da CLT, diante da constatação, in concreto, da existência de meios idôneos ao controle da duração diária de trabalho realizada por essa categoria específica de trabalhadores. 5. Arguição de descumprimento conhecida e julgado improcedente o pedido.”

(ADPF nº 381/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. do Acórdão Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01/06/2022, p. 28/04/2023; grifei)

40. Ante o exposto, com supedâneo na jurisprudência solidificada no âmbito desta Excelsa Corte, renovando as vênias à eminente Ministra Relatora, **divirjo de Sua Excelência para conhecer da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Plenário Virtual - minuta de voto - 23/06/2023