

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Pedro Filipe Araújo de Albuquerque

José Célio de Lacerda Sá

RESUMO

Analisa-se os conceitos de equilíbrio financeiro e sustentabilidade financeira em diversas perspectivas, tecendo-se considerações que adequam as definições ao modelo de Estado Social adotado pela Constituição Federal de 1988. Em seguida, examinam-se de forma crítica decisões judiciais da Justiça do Trabalho que determinaram bloqueios de receitas públicas no contexto do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal. Por fim, conclui-se que, quando políticas públicas são esvaziadas por meio de bloqueios de verbas públicas pela Justiça do Trabalho, há prejuízo direto à função social do Estado, acarretando-se serviços públicos insatisfatórios à população. Assim, entende-se que o STF acertou ao fixar que esses bloqueios indevidos de verbas públicas violam os princípios da separação dos poderes, legalidade orçamentária, continuidade dos serviços públicos e eficiência da Administração Pública.

Palavras-chave: orçamento, bloqueios judiciais, violação, constituição

ABSTRACT

The concepts of financial balance and financial sustainability are analyzed from various perspectives, making considerations that adapt the definitions to the model of Social State adopted by the Federal Constitution of 1988. Next, we critically examine judicial decisions of the Labor Courts that determined the blocking of public revenues in the context of the understanding established by the Federal Supreme Court. Finally, it is concluded that, when public policies are emptied by blocking public funds by the Labor Courts, there is direct damage to the social function of the State, resulting in unsatisfactory public services to the population. Thus, it is understood that the STF was right to establish that these undue blockades of public funds violate the principles of separation of powers, budgetary legality, continuity of public services and efficiency of Public Administration.

Keywords: budget, judicial blockades, violation, constitution

1. Introdução

O Direito Financeiro tem alicerce no orçamento público, peça jurídico-contábil em que o Estado organiza a receita pública, as renúncias fiscais, o gasto público e o crédito público¹. O orçamento público deve ser equilibrado e apresentar

¹ SCAFF, Fernando Facury. Orçamento público, direitos sociais e escolhas políticas ou reserva do possível e escolhas trágicas na implementação dos direitos sociais. In: LUCCA, Newton de; MEYER-

configuração que permita a sustentabilidade financeira do ente público ao longo dos anos.

Este trabalho examina os conceitos de equilíbrio financeiro e sustentabilidade financeira em diversas perspectivas, tecendo considerações que

adequam as definições ao modelo de Estado Social adotado pela Constituição Federal de 1988.

Em seguida, analisam-se de forma crítica decisões judiciais da Justiça do Trabalho que determinaram bloqueios de receitas públicas no contexto do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal. Para tanto foram avaliados vários precedentes, consignados em Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Por fim, conclui-se que, quando políticas públicas são esvaziadas por meio de bloqueios de verbas públicas pela Justiça do Trabalho, há prejuízo direto à função social do Estado, acarretando-se serviços públicos insatisfatórios à população. Assim, entende-se que o STF acertou ao fixar que esses bloqueios indevidos de verbas públicas violam os princípios da separação dos poderes, legalidade orçamentária, continuidade dos serviços públicos e eficiência da Administração Pública.

2. Equilíbrio financeiro e sustentabilidade financeira

A História do Brasil apresenta inúmeros episódios de descontrole das finanças públicas. Políticos populistas aliados a normatizações defeituosas, por várias vezes levaram a economia nacional a situações caóticas, por meio de aumentos desenfreados da dívida pública, inflação em níveis elevadíssimos, empréstimos irresponsáveis, entre outros artifícios.

Em apanhado histórico, Scaff e Rocha² anota que:

PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta (org.). **Direito Constitucional Contemporâneo**: homenagem ao professor Michel Temer. São Paulo: Quartier Latin, 2012. Cap. 64.

² SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira. In: POMPEU, Gina; CARDUCCI, Michelle; ARAÚJO, Luiz Alberto David (org.). **A Constituição à Prova da Crise Financeiro Internacional**: textos das jornadas italo-hispano-brasileira de direito constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 878.

Entre 1984 e 1985 a inflação anual foi superior a 230%, Em 1988, ano da conclusão dos trabalhos constituintes, a inflação beirava o estratosférico número de 933% ao ano. Diversos planos econômicos para combater a inflação foram executados, com resultados pífios. O crescimento econômico era muito baixo, tendo sido declarada a moratória da dívida externa em fevereiro de 1987. (...) Todavia, não foi suficiente o surgimento de uma nova Constituição para debelar os problemas econômicos e de finanças públicas existentes no Brasil. Mesmo após a promulgação da Constituição a inflação continuou assolando a economia brasileira, chegando a mais de 2.700% em 12 meses, entre fevereiro/89 e janeiro /90.

No início da década de noventa, o nível de inflação chegou a patamares estratosféricos. Era necessária uma solução, sobretudo porque o maior prejudicado pela forte inflação é o cidadão pobre, que recebe o salário de forma nominal, mas consome em ambiente inflacionária.

Apenas em 1994, a inflação foi controlada por meio do famoso Plano Real. De acordo com o Banco Central³:

O Plano Real foi um processo de estabilização econômica iniciado em 1993 e o seu sucesso representou a quebra da espinha dorsal da inflação no Brasil. A entrada em circulação do real em 1º de julho de 1994 mudou o cenário de uma inflação que, no acumulado em doze meses, chegou a 4.922% em junho de 1994, às vésperas do lançamento da nova moeda. A inflação, que finalizou 1994 com 916%, atingiu 22% em 1995. Desde então, mesmo com as várias crises internacionais e internas que prejudicaram a estabilização econômica, o IPCA acumulado em 12 meses passou de 9% em poucas ocasiões. Ao longo deste período, tem prevalecido o compromisso do Banco Central de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda brasileira.

O Plano Real retirou alguns artifícios de que alguns governos se aproveitavam para reduzir a dívida pública e permitiu que se enxergasse a realidade dura e insustentável da dívida pública. Quanto a isso, Scaff e Rocha⁴ destacam que:

Em 1994, com a adoção do Plano Real, é que a inflação começou a ser debelada e pode-se ver a real dimensão da economia e do endividamento dos entes públicos. A situação dos entes subnacionais deixou de ser administrável em face do excesso de despesas governamentais, em especial as relacionadas com os gastos com pessoal, e a crescente dívida pública interna atrelada às altíssimas taxas de juros oficiais, independentemente da existência ou não de novos déficits primários. A diminuição do processo inflacionário contribuiu para tornar perceptível a expansão da dívida com o desaparecimento de uma série de mecanismos, pois as contas públicas não puderam mais ser ajustadas com

³ BRASIL. BANCOCENTRAL DO BRASIL. **Plano Real**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>. Acesso em: 2 out. 2023.

⁴ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira. In: POMPEU, Gina; CARDUCCI, Michelle; ARAÚJO, Luiz Alberto David (org.). **A Constituição à Prova da Crise Financeiro Internacional**: textos das jornadas italo-hispano-brasileira de direito constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 883.

atrasos nos pagamentos ou reajustes abaixo da inflação e o resultado foi a visível deterioração das finanças públicas dos entes subnacionais.

O Plano Real foi um sucesso e, alguns anos depois, houve grande avanço normativo com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Estabeleceu-se normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe, de acordo com a Lei, ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Marcus Abraham⁵ anota que:

Devemos reconhecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF–Lei Complementar n.º. 101/2000) teve papel fundamental neste aspecto, pois, além de instituir relatórios específicos para a gestão fiscal -Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal Prestação de Contas -e determinar sua ampla divulgação (inclusive por meios eletrônicos), incentiva a participação popular nas discussões de elaboração das peças orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária, através de audiência pública.

Entre os mecanismos de controle, destaca-se a tentativa de controle dos gastos de pessoal, um dos grandes vilões da sustentabilidade orçamentária. A Lei de Responsabilidade fiscal, por exemplo, se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, estabelece, no parágrafo único do artigo 22, que o Poder ou órgão público que houver incorrido no excesso fica proibido de: conceder de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; criar de cargo, emprego ou função; alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou

⁵ ABRAHAM, Marcus. **Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 17, p. 188-209, 10 jun. 2015.

falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e contratar de hora extra, salvo no caso disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse contexto, Scaff e Rocha⁶ comentam que “a responsabilidade fiscal no Brasil surgiu com a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que é um dos marcos para a sustentabilidade financeira apresentada nos últimos anos” e que essa Lei é um “um marco para o controle do endividamento e o combate aos gastos públicos irresponsáveis dos entes subnacionais”.

Feito esse breve comentário histórico, cabe trazer a difícil distinção conceitual que existe entre “*equilíbrio orçamentário*” e “*sustentabilidade financeira*”.

Equilíbrio orçamentário, na perspectiva da teoria econômica clássica, significa que as despesas não podem superar as receitas, de forma que não sejam criados déficits. Sob o ponto de vista do keynesianismo, em situações de crise econômica, orçamentos deficitários devem ser tolerados, para reativação da atividade econômica e aceleração da recuperação.

De acordo com Keynes⁷:

(...) embora a ampliação das funções do governo implicada pela tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo a investir pudesse parecer a um publicista do século XIX ou a um financeiro americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu defendo-a, ao contrário, como o único meio exequível para evitar a destruição total das instituições econômicas actuais e como condição de um bem sucedido exercício da iniciativa individual.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o equilíbrio orçamentário como uma norma:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da

⁶ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira. In: POMPEU, Gina; CARDUCCI, Michelle; ARAÚJO, Luiz Alberto David (org.). **A Constituição à Prova da Crise Financeiro Internacional**: textos das jornadas italo-hispano-brasileira de direito constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 225-226.

⁷ KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2010, p. 362.

seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifos acrescidos)

A interpretação de equilíbrio das contas públicas não deve ser feita por meio das lentes da teoria econômica clássica, tendo em vista que isso levaria a episódios de engessamento e sufocamento da máquina pública, sobretudo durante crises econômicas. Na pós-modernidade, um elemento orçamentário muito importante é *crédito público*, que pode, quando bem utilizado, financiar investimentos relevantes e incentivar a economia interna. Nesse contexto, Scaff e Rocha⁸ anotam que:

A noção de equilíbrio de apresenta como necessário meio para atingir a finalidade desejada - qual seja - a satisfação do interesse social através da realização de despesas públicas. Sua feição instrumental permite a aplicação das disposições em função do objetivo a ser atingido. Esta consideração permite compreender o princípio do equilíbrio dentro de quadro amplo, que comporte a existência de ciclos orçamentários em déficit para obtenção de recuperação econômica desejada ou mesmo a possibilidade de sustentação de ciclo de orçamento em déficit para atender o mandamento constitucional que impõem a redução das desigualdades sociais e regionais.

Ao se analisar o orçamento público, deve-se ter em mente que o equilíbrio financeiro meramente matemático traz “números frios”, que podem demonstrar a existência de harmonia matemático-financeira entre receitas e despesa. Entretanto, nem sempre o equilíbrio orçamentário em sentido estrito resultará em um quadro de *sustentabilidade financeira*. Segundo Aliomar Baleeiro⁹, o equilíbrio orçamentário é “desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável noutros. E será nocivo em circunstâncias especiais”.

Sustentabilidade financeira é a condição de ordem orçamentária que propicia a efetivação adequada das políticas públicas durante o médio e longo prazos. O conceito de sustentabilidade financeira não se confunde com o de equilíbrio financeiro. Não é suficiente que as receitas empatem com as despesas em apenas um exercício fiscal. É essencial que as finanças públicas consigam se manter equilibradas no médio e longo prazos, isto é, é necessário haver sustentabilidade financeira. Nesse contexto, Scaff e Rocha¹⁰ comentam que:

⁸ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira. In: POMPEU, Gina; CARDUCCI, Michelle; ARAÚJO, Luiz Alberto David (org.). **A Constituição à Prova da Crise Financeiro Internacional**: textos das jornadas italo-hispano-brasileira de direito constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 233.

⁹ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. Pg. 234.

¹⁰ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio Orçamentário e

(...) para conceituar equilíbrio orçamentário é necessário considerar outras variáveis além da análise estática da receita e da despesa pública. É necessário analisar a função do crédito público, a forma de pagamento e os juros cobrados, a qualidade da despesa pública e das renúncias fiscais, enfim, ver este conjunto de forma diferida no tempo, para que possamos considerar não apenas a leitura contábil-matemática deste preceito, mas sua sustentabilidade financeira em médio e longo prazo. (SCAFF E ROCHA, 2017. P.239)

Diante disso, tem-se que a sustentabilidade financeira traz um conceito mais amplo que o mero equilíbrio orçamentário em sentido estrito. Por vezes, um orçamento com déficit pode configurar uma situação de sustentabilidade financeira, ao passo em que um orçamento com superávit pode estar em um contexto ruim. O equilíbrio orçamentário numérico é como uma foto, enquanto a sustentabilidade financeira pode ser relacionada a um filme.

Cabe a alerta que, embora seja admissível haver eventualmente alguns exercícios com déficit público para atingimento de bons fins econômicos e sociais, essa possibilidade não pode ser um “carta na manga” para qualquer situação orçamentária de déficit. O ordenamento jurídico brasileiro é muito claro ao determinar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições determinadas pela lei (vide parágrafo 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ainda no que se refere à noção de sustentabilidade financeira, é pertinente tecer comentários quanto ao *elemento intergeracional*. Ao se analisar a história política brasileira, não é raro perceber que houve gestores que instalaram verdadeiras “bombas-relógio” orçamentárias para seus sucessores. Ainda pior, observam-se gestores que contrataram péssimos negócios por meio de empréstimos a serem pagos por muitos anos. Em situações como essa, os mais prejudicados serão as gerações mais novas. Uma gestão pública financeiramente irresponsável prejudica pessoas que existem na atualidade e até que ainda nem

Sustentabilidade Financeira. In: POMPEU, Gina; CARDUCCI, Michelle; ARAÚJO, Luiz Alberto David (org.). **A Constituição à Prova da Crise Financeiro Internacional**: textos das jornadas italo-hispano-brasileira de direito constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 239.

nasceram.

Nesse contexto, Scaff e Rocha¹¹, diante de uma nova compreensão de direitos fundamentais, os direitos dos que não nasceram ainda passam a ser considerados. Nesse caso, a “dimensão da pessoa humana é projetada para o futuro, não apenas como a dimensão civilista do nascituro, mas de toda uma futura (e ainda nem mesmo gestada) geração de pessoas humanas”.

3. Decisões judiciais que determinam bloqueio de receitas públicas no contexto do entendimento do Supremo Tribunal Federal

Decisões que determinam bloqueios pecuniários de contas bancárias que contêm recursos públicos são corriqueiras na história da Justiça do Trabalho. Embora bem intencionadas, essas decisões desequilibram orçamentos de entes federados e, ao longo dos anos, prejudicam a sustentabilidade financeira dos serviços públicos prestados pelas pessoas jurídicas de direito público interno afetadas por esses bloqueios.

Nesse contexto, ao longo dos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que determinam bloqueio, penhora ou liberação de receitas pública, que estão em disponibilidade de entes públicos, para satisfação de créditos trabalhistas violam os princípios da legalidade orçamentárias, separação dos poderes, eficiência e continuidade dos serviços públicos.

Em outubro de 2022, o Supremo Tribunal Federal julgou a *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 988 de Santa Catarina*. A ação foi ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, em 27.6.2022, contra “dezenas de decisões da Justiça do Trabalho no Estado de Santa Catarina que ofendem vários preceitos fundamentais” (...) “por realizarem bloqueios de verbas públicas, de origem de financiamento federal, das contas de Associações de Pais e Professores de escolas públicas estaduais.”

¹¹ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira. In: POMPEU, Gina; CARDUCCI, Michelle; ARAÚJO, Luiz Alberto David (org.). **A Constituição à Prova da Crise Financeiro Internacional**: textos das jornadas italo-hispano-brasileira de direito constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 240.

O Governador entendeu que havia violação do disposto no art. 2º, inc. III do § 4º do art. 60, caput do art. 6º, caput do art. 37, caput e incs. II, VI, VIII e XI do parágrafo único do art. 70, art. 71, incs. II, V, VI, VIII e X do art. 167, art. 205, inc. VII e § 2º do art. 208, §§ 1º e 4º do art. 211, inc. III do art. 214 e caput do art. 227 da Constituição Federal. Além disso, alegou que:

A controvérsia constitucional que originou a imperiosa necessidade de se buscar o controle abstrato de constitucionalidade exercido por esta Egrégia Suprema Corte é relativa ao direito à educação e à forma com que são operacionalizados os pagamentos de determinadas despesas das unidades escolares do Estado de Santa Catarina, realizados por intermédio de Associações de Pais e Professores (APPs). (...) com **a retirada de recursos específicos e oriundos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) de APPs e a consequente inviabilização da realização de atividades por tais entidades prestadas nas escolas públicas estaduais e, ainda, estando na iminência de sofrerem mais constrições da justiça trabalhista sobre os valores de origem pública federal, não podendo, quiçá, reverter essas transferências, e restando às APPs sem recursos para continuidade de seus serviços públicos, é que se propõe - por inexistir outro meio amplo e eficaz de sanar tais lesividades -**, essa Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido liminar (...) além de toda a disciplina constitucional e legal acerca da implementação do direito à educação através de APPs (competência comum de todas as unidades federativas, art. 23, V, da Constituição Federal), o Estado de Santa Catarina tem papel fundamental na procedimentalização do recebimento de recursos federais por aquelas entidades, na medida em que firma as parcerias que possibilitam e legitimam a atuação e a prestação dos serviços nas escolas públicas da rede de ensino estadual, além de ter a obrigação legal de realizar a prestação de contas junto aos órgãos de controle federais, o que pode reverberar na responsabilização do Estado de Santa Catarina e convolar, eventualmente, em decisão a si desfavorável em processos de tomada de contas.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um programa que foi criado pelo Governo Federal, executado pela autarquia federal Fundo Nacional de Desenvolvimento a Educação (FNDE), cujo objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, nos termos da Lei Federal n.º 11.947, de 16 de junho de 2009.

O PDDE é regulamentado pela Resolução CD/FNDE/MEC n.º 15, de 16 de setembro de 2021, que dispõe:

Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação – FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, as escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, as escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, com o propósito de contribuir para o provimento das **necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica**, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

Art. 4º Os recursos do PDDE e Ações Integradas destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

- I – na aquisição de material permanente;**
- II – na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;**
- III – na aquisição de material de consumo;** **IV – na avaliação de aprendizagem;**
- V – na implementação de projeto pedagógico; e**
- VI – no desenvolvimento de atividades educacionais.**

(...)

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas em:

- I – implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE e Ações Integradas;**
 - II – gastos com pessoal;**
 - III – pagamento, a qualquer título, a:**
 - a) agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e
 - b) empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;
 - c) despesas de manutenção predial como aluguel, telefone, água, luz e esgoto ;
 - d) despesa de caráter assistencialista.
 - IV – cobertura de despesas com tarifas bancárias, incluídas as previstas no art. 16, § 2º, desta Resolução; e**
 - V – dispêndios com tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do PDDE e Ações Integradas.**
- (Grifos acrescentados)

No âmbito do PDDE, o FNDE repassa verbas para as escolas, por meio de Entidades Executoras (EEx), Unidades Executoras Próprias (UEx) e Entidades Mantenedoras (EM). As Associações de Pais e Professores são entidades que se encaixam no conceito de UEx. Conforme da resolução:

Art. 5º O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE irá repassar os recursos do PDDE e Ações Integradas às escolas de que tratam o art. 3º desta Resolução, por intermédio de suas Entidades Executoras – EEx, Unidades Executoras Próprias – UEx e Entidades Mantenedoras – EM, assim definidas:

- I – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação – MEC, com o objetivo de alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos;
- II – Entidade Executora – EEx, prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados;
- III – Unidade Executora Própria – UEx, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações; e
- IV – Entidade Mantenedora – EM, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial.

Na ADPF 988, o Governador sustentou que:

(...) os bloqueios realizados pela Justiça do Trabalho, muito embora tenham a pretensão de dar cumprimento às suas determinações, **afeta diretamente a aplicação destas verbas oriundas do PDDE e podem levar à suspensão dos repasses, em notório prejuízo à implementação das atividades exercidas pelas APP's, no âmbito das escolas públicas do Estado de Santa Catarina, e aos estudantes - crianças e adolescentes-, destinatários primaciais e detentores de prioridade absoluta nos termos do texto constitucional.** (...) a forma com que a Justiça Trabalhista do Estado de Santa Catarina vem atuando demonstra a reiteração de seu entendimento e, igualmente, a reiteração das ofensas à Constituição Federal em tema de direito à educação no território catarinense. Revela, outrossim, que outras decisões e bloqueios continuarão a ser realizados, daí que também tem a presente Arguição a pretensão de alcançar, além de uma tutela repressiva, uma tutela preventiva/inibitória, que possa resguardar, das contas das APP's, especificamente os valores repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no Programa Dinheiro Direto na Escola. (Grifos acrescidos)

O Governador acrescentou que os bloqueios violam o princípio da separação dos poderes e prejudicam a prestação dos serviços público educacionais, asseverando que:

(...) se a política pública educacional é implementada mediante programas destinados às transferências de recursos com objeto específico de aplicação, estruturado e administrado no âmbito do Poder Executivo, **o desvio de tais recursos e o consequente esvaziamento do programa público (PDDE) por ato do Poder Judiciário ofende o princípio de separação de poderes, porquanto apesar de exercido dentro de competências jurisdicionais atinge, de modo direto e imediato, política pública educacional do Poder Executivo, ofendendo direito à educação de crianças e adolescentes que detém prioridade absoluta.** Mas não só há usurpação das atribuições e objetivos administrativos, igualmente as decisões e atos judiciais da Justiça Trabalhista contrariam o princípio da separação dos poderes em relação ao Poder Legislativo, que disciplinou por lei (Lei Federal n. 11.947/2009) a destinação das verbas públicas do FNDE.

De fato, os bloqueios judiciais dos recursos públicos do PDDE esvaziam

política pública educacional legítima e assim ofende o princípio constitucional de separação de poderes, além de violar o direito à educação de crianças e adolescentes que têm prioridade absoluta. Evidentemente trata-se de situação que compromete a sustentabilidade financeira dos serviços da educação e configura intolerável interferência de um poder da república nas atividades de outro. Destaque-se que a resolução do FNDE veda a aplicação de recursos destinados ao PDDE em despesas com pessoal. Sistematizando-se, pode-se estabelecer que essas decisões **violam**:

- a) O princípio da separação dos poderes, na medida em que esvaziam política pública educacional legítima traçada pelo poder Executivo, configurando interferência ilegítima do Poder Judiciário sobre o Executivo, ao não se observar o art. 2º da Constituição Federal, que determina que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A harmonia entre os poderes verifica-se quando há atenção às “normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito”¹².
- b) O princípio da legalidade orçamentária, previsto no inciso VI do art. 167 da Constituição, que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. José Afonso da Silva¹³ esclarece que “para evitar burla que se tornou necessário o emprego dos três termos” (transposição, remanejamento e transferência), “porque, quando se usava apenas transposição, praticava-se outra daquelas formas de movimentação”. Além disso, destaca que:

A transferência pelo seu sentido literal se aplica especialmente à retirada de recursos de um órgão para a administração de outro; já o remanejamento está mais próximo do ato de recompor os recursos de uma categoria de programa ou de um com o que se frustrava a vedação órgão; enquanto a transposição para troca de recursos, anula uma dotação de algum programa ou órgão com fito de transportá-la para outro.

- c) **O princípio da eficiência da Administração Pública**, que, segundo Di Pietro¹⁴,

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 112

¹³ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2016 p.139.

¹⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 151

apresenta dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público, de que se espera o melhor desempenho possível; e em “relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. No caso relatado, é esse segundo aspecto que foi prejudicado pelas decisões da Justiça do Trabalho, que esvaziou políticas públicas educacionais de forma indevida.

- d) **O princípio da continuidade dos serviços públicos**, que determina que “o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar”¹⁵. No caso concreto, as decisões da Justiça do Trabalho inviabilizaram a prestação do serviço público essencial da educação, ao impedir que recursos importantes do PDDE chegassem aos alunos das escolas públicas no tempo devido.

Ao se estudar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vários casos problemáticos envolvendo bloqueios da Justiça do Trabalho podem ser encontrados e merecem menção nesta pesquisa. Na *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 484*, o STF julgou inconstitucionais decisões judiciais que determinaram o bloqueio, penhora ou sequestro de verbas públicas destinadas à transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas para pagamento de dívidas trabalhistas. Consta da ementa:

(...) 2. **Os princípios da separação dos poderes e do fomento à educação são violados por decisões judiciais que gerem bloqueio, penhora ou sequestro, para fins de quitação de débitos trabalhistas, de verbas públicas destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas.** 3. A proteção constitucional a direitos individuais e a garantias fundamentais, inclusive de ordem trabalhista, convive com a impenhorabilidade, in casu, sob a ratio de que estão afetadas finalidades públicas e à realização das atividades e serviços públicos decorrentes do exercício obrigatório da função administrativa. 4. O artigo 167, VI, da Constituição proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário. Isso porque as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do princípio da separação dos poderes. (ADPF n.º 484, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJE 10.11.2020). (Grifos acrescentados)

¹⁵ PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 151

Outro caso foi a *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 485*, proposta pelo Governador do Amapá contra decisões judiciais proferidas pelo TRT-8ª Região que determinaram o bloqueio, a penhora e/ou o sequestro de verbas estaduais, sob a justificativa de que os valores em questão constituíam créditos devidos pelo Estado a empresas que são rés em ações trabalhistas. Consta, na petição inicial, que os valores bloqueados e/ou sequestrados alcançavam quantias vultosas, correspondentes a muitos milhões de reais. Ao julgar o caso, o STF fixou tese no sentido de que “Verbas estaduais não podem ser objeto de bloqueio, penhora e/ou sequestro para pagamento de valores devidos em ações trabalhistas, ainda que as empresas reclamadas detenham créditos a receber da administração pública estadual, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF, e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF)” (STF - ADPF: 485 AP, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 07/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/02/2021).

Outra situação digna de nota é que aconteceu nos autos da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 664*, em que Governador do Estado do Espírito Santo impugnou um conjunto de decisões judiciais dos Tribunais Regionais do Trabalho da 1ª, 5ª, 8ª, 9ª, 10ª, 15ª, 17ª e 18ª Regiões, que determinaram “bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas administradas pelo Poder Executivo para atender finalidade específica, qual seja, execução de contratos públicos (convênios, contratos de parceria e contratos de gestão na área da saúde pública)”. O STF, ao dar razão ao Governador, julgou nosentido de que:

(...) 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. CÂRMEN 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. (STF - ADPF: 664 ES 0088856-50.2020.1.00.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 19/04/2021, Tribunal Pleno, Data de

Publicação: 04/05/2021)

Na *Arguição de Descumprimento Preceito Fundamental n.º 275*, o STF fixou entendimento de que:

(...) 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. (STF - ADPF: 275 PB, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 17/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/06/2019)

100

Por fim, traz-se à baila a *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 387*, ajuizada contra decisões da Justiça do Trabalho que resultaram em bloqueio, penhora e liberação de valores da conta única do Piauí para pagamento de créditos trabalhistas de empresa pública estadual.

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. (STF - ADPF n. 387 PI, Relator GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, Data de publicação: 25/10/2017)

4. Considerações finais

O compromisso do Estado com a Constituição é indispensável. Nesse sentido, Maliska e Schier¹⁶:

¹⁶ MALISKA, Marcos Augusto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Entre o pesado Estado Autárquico e o indiferente Estado Mínimo**: reflexões sobre o Estado Constitucional Cooperativo a partir de um caso concreto. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 20, p. 159–173, 22 ago. 2016.

O Estado, por certo, existe para a realização daquilo que está definido na Constituição. A razão de sua existência encontra-se na promoção do bem-estar social. Como escreve Creveld, o Estado surgiu e se desenvolveu para fazer a guerra. No entanto, essa trajetória se alterou entre a primeira e a segunda metade do Século XX. O Estado hoje se justifica pela promoção de bem-estar que ele propicia aos seus cidadãos. Desta forma, o compromisso do Estado com a Constituição é inquestionável.

A promoção do bem-estar dos cidadãos do Estado é feita por meio da implementação das políticas públicas, que, nas palavras de Josué Mastrodi¹⁷, são:

(...) ações realizadas pelo Estado de forma direta ou indireta direcionadas a determinado segmento social, cultural, econômico ou étnico. São instrumentos criados pelo Estado para concretização de direitos reconhecidos constitucionalmente, tendo como principal função a promoção do interesse social, além de diminuir a grande desigualdade social existente, visando a equilibrar a situação dos cidadãos que não tiveram acesso aos mesmos direitos fundamentais

Quando essas políticas são esvaziadas por meio de bloqueios oriundos da Justiça do Trabalho, como foi visto na jurisprudência do STF, há prejuízo direto à função social do Estado, que reflete em serviços públicos insatisfatórios à população. Diante disso, pode-se afirmar que o STF acertou ao entender que bloqueios indevidos de verbas públicas perpetrados pela Justiça do Trabalho violam os princípios da separação dos poderes, legalidade orçamentária, continuidade dos serviços públicos e eficiência da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 17, p. 188-209, 10 jun. 2015.
- BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Plano Real**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>. Acesso em: 2 out. 2023.
- KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2010, p. 362.
- MALISKA, Marcos Augusto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Entre o pesado Estado Autárquico e o indiferente Estado Mínimo: reflexões sobre o Estado Constitucional Cooperativo a partir de um caso concreto**. Revista Direitos

¹⁷ MASTRODI, Josué; RODRIGUES, Mônica Nogueira. A VINCULAÇÃO DO ADMINISTRADOR ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS COMO MEIO DE CONCRETIZAR O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: ESTUDO SOBRE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 20, p. 3-21, 30 nov. 2015.

Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 20, p. 159–173, 22 ago. 2016.

MASTRODI, Josué; RODRIGUES, Mônica Nogueira. **A VINCULAÇÃO DO ADMINISTRADOR ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS COMO MEIO DE CONCRETIZAR O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: ESTUDO SOBRE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.** *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 20, p. 3-21, 30 nov. 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 151

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio Silva. Equilíbrio Orçamentário e Sustentabilidade Financeira. In: POMPEU, Gina; CARDUCCI, Michelle; ARAÚJO, Luiz Alberto David (org.). **A Constituição à Prova da Crise Financeiro Internacional: textos das jornadas italo-hispano-brasileira de direito constitucional,** Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 217-244.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.