

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 437 CEARÁ

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: VARAS TRABALHISTAS DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Vistos etc.

1. Cuida-se de **medida liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental** proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ em face de *“decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho que negam o direito de execução por precatório dos débitos trabalhistas devidos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (EMATERCE), entidade (empresa pública) que integra a Administração Indireta do Estado do Ceará”*.

O autor observa que *“o procedimento de direito privado, adotado nas execuções em face da dita entidade, tem ensejado bloqueio e penhora de valores em contas públicas de titularidade do Estado do Ceará, sob o argumento de que nestas há receita destinada à estatal”*.

Ressalta que *“a EMATERCE é responsável pelas políticas públicas de extensão rural no Estado do Ceará, exercendo este serviço de maneira exclusiva, sem concorrência e fomentada integralmente pelo Estado do Ceará”*, tratando-se de *“empresa pública completamente dependente dos recursos públicos a ela destinados para a consecução de seus relevantes serviços prestados”*.

Acresce terem sido determinadas *“ordens de bloqueio e penhora do quantitativo em contas públicas pertencentes à Administração Direta do Estado do Ceará”* sob o argumento de que existiriam nestas contas valores pertencentes à EMATERCE.

Aponta, como **preceitos fundamentais** violados, os **arts. 2º, 100, 167, VI, e 173 da Constituição da República**.

À alegação de que presentes o *fumus boni juris* – face aos precedentes

ADPF 437 MC / CE

desta Corte em que acatada “a aplicação do regime de precatórios a empresas estatais em circunstâncias semelhantes” – e o *periculum in mora* – à notícia de que os bloqueios efetivados nas contas públicas do Estado do Ceará já superam a quantia R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), além de ter havido “determinação de bloqueio em conta pública superior a 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais)” –, requer seja determinada às Varas do Trabalho e ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região a **suspensão**, em caráter liminar, **(i)** das “medidas de execução típicas de direito privado em face da EMATERCE, impossibilitando as constrições patrimoniais e inscrição da entidade no cadastro de devedores trabalhistas”; e **(ii)** de bloqueios nas contas do Estado do Ceará, originários de débitos trabalhistas da EMATERCE, com a imediata liberação dos valores já bloqueados.

No mérito, pugna pela **procedência** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de se reconhecer sujeita ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República a execução de decisões judiciais proferidas contra a EMATERCE, e, subsidiariamente, a inviabilidade da constrição das contas públicas do Estado do Ceará para satisfazer a execução de decisões judiciais proferidas em face da estatal.

2. Requisitadas informações, o Desembargador Vice-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da Sétima Região, alude ao entendimento daquela Corte, no sentido de que “a EMATERCE não se submete à execução pela via indireta (precatório ou RPV), mas, sim, de forma direta, porquanto se trata de ente dotado de personalidade jurídica de direito privado”. Sustenta que “a penhora de créditos de empresa pública em poder de terceiros não se traduz em ato ilegal, porquanto o crédito da empresa pública, identificado como recurso orçamentário próprio em poder de terceiros não é bem público, isto é, não se encontra afetado ao erário”. Afirma, ainda, que “a própria EMATERCE reconhece que maneja seus recursos financeiros em contas vinculadas ao seu ente controlador (ESTADO DO CEARÁ)”.

3. Manifestação do Advogado-Geral da União pelo não conhecimento da ADPF, por não satisfazer ao requisito da **subsidiariedade**. No mérito, pelo **deferimento parcial da medida cautelar** requerida, ao entendimento de que os atos do Poder Público

ADPF 437 MC / CE

questionados na presente arguição alteram a destinação orçamentária de verbas públicas sem observância do **princípio da legalidade orçamentária** previsto no **art. 167, VI, da Carta Política**, além de caracterizar interferência do Poder Judiciário no processo de eleição das despesas públicas, em ofensa ao preceito fundamental da **separação dos Poderes**.

4. O Procurador-Geral da República opina pelo **conhecimento** da arguição e pela **procedência** do pedido. Eis a ementa do **parecer**:

“CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES DA JUSTIÇA DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO (CEARÁ). DÉBITOS TRABALHISTAS DA EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO CEARÁ. INOBSERVÂNCIA DA SISTEMÁTICA DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS. ARRESTO, SEQUESTRO, PENHORA E LIBERAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS EM CONTAS ADMINISTRADAS PELO ESTADO DO CEARÁ. ALCANCE INDISCRIMINADO DE CONTAS. MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS SEM APROVAÇÃO LEGISLATIVA. CRIAÇÃO DE HIPÓTESE DE SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. VIOLAÇÃO AO SISTEMA DE PRECATÓRIOS E AOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES E DA RESERVA LEGAL ORÇAMENTÁRIA. INSCRIÇÃO NO BANCO NACIONAL DE DEVEDORES TRABALHISTAS.

1. Possibilidade de outros meios processuais não inviabiliza arguição de descumprimento de preceito fundamental quando a lesão não seja, por essas vias processuais, neutralizada de forma ampla e imediata. Precedentes.

2. Empresa pública prestadora de serviço público, em caráter exclusivo e sem intuito de lucro, submete-se ao regime de precatórios para quitação de débitos judiciais. Precedentes.

3. Não cabe ao Poder Judiciário, em princípio, sem autorização legislativa, determinar, indiscriminadamente,

ADPF 437 MC / CE

arresto, sequestro, penhora e liberação de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob pena de ofensa à legalidade orçamentária e à divisão funcional do poder (Constituição da República, arts. 2º e 167, VI).

4. Decisões judiciais que ordenem arresto, sequestro, penhora e liberação indiscriminados de recursos públicos para pagamento do funcionalismo público estadual ou de prestadores de serviço criam hipótese de sequestro de verba pública e subvertem o regime constitucional de precatórios (CR, art. 100).

5. Empresa pública prestadora de serviço público pode ser inscrita no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas após vencimento do prazo para quitação de precatório.

6. Parecer por conhecimento da arguição, concessão de medida cautelar e procedência do pedido.”

5. Pela **petição nº 8574/2017**, o **Estado do Ceará** vem aos autos requerer *“concessão urgente, ad referendum do Tribunal Pleno, da liminar postulada nos autos da ação”*. Noticia que *“no último dia 22 de fevereiro, foram julgados improcedentes embargos de terceiro versando sobre a determinação do bloqueio, em conta de titularidade do Estado do Ceará, de valores superiores a R\$ 5.000.000,00 (CINCO MILHÕES DE REAIS – PROCESSO 0001372-24.2016.5.07.0027 – 1A. VARA DO TRABALHO DA REGIÃO DO CARIRI-CE-doc.01)”* e que *“o numerário a ser bloqueado é superior a toda folha de pagamento da entidade, conforme documentação já adunada aos autos”*. Refere que *“se estes valores efetivamente forem bloqueados haverá sério dano financeiro ao Estado do Ceará que pode prejudicar várias políticas públicas em curso”*.

É o relatório.

Decido.

6. À alegação de vulneração dos **arts. 2º, 100, 167, VI, e 173 da Lei Maior**, o autor impugna um bloco de decisões judiciais de primeiro grau e do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região em que **(i)** rejeitada a aplicação do regime de precatórios à execução de condenações impostas à Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (EMATERCE),

ADPF 437 MC / CE

entidade estatal prestadora de serviço público, em caráter exclusivo e sem intuito de lucro, com o bloqueio e penhora, ainda, de valores em contas administradas pelo Poder Executivo do Estado do Ceará, tidos como pertencentes à referida estatal.

7. Reconheço, de plano, a **legitimidade** *ad causam* ativa do **Governador do Estado do Ceará** para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, V, da **Constituição da República**.

8. Entendo **cabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, na medida em que tem por objeto, na forma do **art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público consistentes em *“ordens de bloqueios e penhoras não só nas contas da estatal, mas também nas contas públicas do Estado do Ceará”*.

A dificuldade inerente ao labor hermenêutico conducente à determinação do alcance do instrumento da arguição de descumprimento foi dimensionada com precisão na ADPF 33/PA (DJ 27.10.2006), sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, de cujo voto extraio o seguinte excerto:

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

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

(...)

É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. Tal como ensina J. J. Gomes Canotilho em relação à limitação do poder de revisão, **a identificação do preceito fundamental não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas do texto constitucional**, fazendo-se mister que os limites materiais operem como verdadeiros ‘limites

ADPF 437 MC / CE

textuais implícitos' (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002, p. 1.049).

Dessarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, **a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.**

(...)

Na forma da jurisprudência desta Corte, se a majoração da despesa pública estadual ou municipal, com a retribuição dos seus servidores, fica submetida a procedimentos, índices ou atos administrativos de natureza federal, a ofensa à autonomia do ente federado está configurada (RE 145018/RJ, Min. Moreira Alves; Rp 1426/RS, Rel. Min. Néri da Silveira; AO 258/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, dentre outros)." (destaquei)

9. Segundo o autor, as decisões judiciais de primeiro grau e do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região que têm resultado, reiteradamente, em bloqueio e penhora de valores das contas administradas pelo Estado do Ceará traduzem, em seu conjunto, "*ato do Poder Público*" passível de controle judicial pela via da ADPF, por caracterizar, a expropriação indiscriminada e desordenada de recursos administrados pelo Poder Executivo, afronta aos postulados constitucionais relativos à **separação e independência entre os Poderes** inscritos no **art. 2º da Constituição da República**, aos princípios e regras do sistema orçamentário (**art. 167, VI**), ao regime de precatórios (**art. 100**) e à garantia de continuidade dos serviços públicos.

ADPF 437 MC / CE

A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável **núcleo de preceitos** – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da Carta Política**) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas**, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade**. É o caso, *v.g.*, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Nessa ordem de ideias, parece restar poucas dúvidas de que a lesão

ADPF 437 MC / CE

ao postulado da **separação e independência entre os Poderes**, ao **princípio da igualdade** ou ao **princípio federativo**, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, desfigura a própria essência do regime constitucional pátrio. O mesmo pode ser dito da garantia de **continuidade dos serviços públicos**, na medida em que estes assumem, no regime previsto na Carta de 1988, instrumentos particularmente relevantes de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza **prestacional**.

Por outro lado, é preciso reconhecer a dificuldade em se incluir, entre os preceitos fundamentais da ordem constitucional, normas veiculadoras de opções políticas relativas a determinados arranjos financeiros e orçamentários, caso da invocada regra orçamentária (**art. 167, VI, da CF**) e do regime de precatórios (**art. 100, da CF**). Nada obstante, tais aspectos têm relação com a efetividade do **modelo de organização da Administração pública preconizado pela Lei Maior**, e, em alguma dimensão, com a interação entre os Poderes e a dinâmica do modelo federativo. Sobre o ponto, não é demais recordar que tamanha a importância atribuída pela Constituição ao **equilíbrio financeiro-orçamentário** dos Estados que nela previstas as excepcionais hipóteses de intervenção da União do **art. 34, V**.

Nesse sentido, o eminente Ministro Joaquim Barbosa observou, embora referindo-se ao **art. 167, X, da Constituição da República**, na decisão monocrática concessiva da medida liminar requerida pelo Estado do Piauí na **ADPF 114** (DJe 21.6.2007):

“Não que essa regra, isoladamente considerada, seja por si só, um preceito fundamental que mereça amparo pela via da ADPF. Mas sugere, concretamente, um desígnio maior da Constituição Federal, no que exige a concretização de outras garantias. Em exame preliminar, entendo que essa norma constitucional revela num ponto específico a conjunção de outros princípios entre os quais identifico: (i) o princípio constitucional da eficiência da administração pública, e o da

ADPF 437 MC / CE

continuidade dos serviços públicos – art. 37; (ii) rigorosa repartição tributária entre entes federados – capítulo VI do Título VI, da Constituição Federal (...); (iii) ainda como decorrência da repartição tributária, vinculação desses recursos repassados à sua ‘origem’ federal, o que legitima, até mesmo a fiscalização da sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União – art. 71, VI, da Constituição Federal.”

Entendo, pois, suficientemente enquadrada a controvérsia, tal como se apresenta, em hipótese de lesão a preceitos fundamentais, devidamente indicados na exordial.

10. Em certo sentido, ainda, a tutela sobre o **descumprimento de preceito constitucional** alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de **inconstitucionalidade**, a abranger a lesão à Constituição resultante de “*ato do Poder Público*” outro que não apenas a “*lei ou ato normativo*”, sempre que traduza **efetivo e material descumprimento da Constituição**.

É por isso que este Supremo Tribunal Federal tem admitido a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente diretamente de decisão judicial ou de interpretação conferida pelo Poder Judiciário a determinada controvérsia de matiz constitucional. Nessa linha, destaco a **ADPF 101** (Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012), que teve como objeto múltiplas decisões judiciais, em diversos graus de jurisdição, com interpretações divergentes sobre a importação de pneus usados:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) **Multiplicidade de ações judiciais**, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de **insegurança jurídica** acrescida da **ausência de outro meio processual hábil** para solucionar a polêmica pendente: **observância do princípio da subsidiariedade**.

ADPF 437 MC / CE

Cabimento da presente ação. 2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. (...)” (ADPF 101/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012, destaquei)

Em sentido convergente, cito ainda a **ADPF 144/DF** (Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.201)

“(...) **ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL** - EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGÜIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE CARÁTER INCIDENTAL - OBSERVÂNCIA, AINDA, NO CASO, DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE (...).” (ADPF 144, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.2010, destaquei)

Nessa esteira, o conjunto de decisões judiciais que têm resultado no bloqueio e penhora de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Ceará para atender demandas relativas ao pagamento de débitos trabalhistas amolda-se ao conceito de ato do Poder público passível de impugnação pela via da ADPF.

11. A presente arguição não esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – contemplado no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, segundo o qual “*não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

Tenho por demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a

ADPF 437 MC / CE

insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia objeto da presente ADPF. Impende ressaltar, tendo em vista as diversas manifestações veiculadas nos autos, que *“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (ADPF 237-AgR/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 28.5.2014).

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a consideração da eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que o referido dispositivo, ao consagrar o que a doutrina vem convencionando chamar de cláusula de **subsidiariedade** da arguição de descumprimento, exige, como condição de admissibilidade da ação, a inexistência de outro meio de sanar a lesividade que seja tão eficaz e definitivo quanto a ADPF, qual seja outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

É o que foi decidido ao julgamento da referida ADPF 33/PA:

“(...) 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 § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla,

ADPF 437 MC / CE

geral e imediata.

(...)

Ainda sim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.” (ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006)

Passo, pois, ao exame do pedido de **liminar**.

12. Verifico a prevalência, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, do entendimento de que incabível a sujeição da Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (EMATERCE) ao regime de precatórios assegurado pelo **art. 100 da Lei Maior** às Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, por se tratar de ente dotado de **personalidade jurídica de direito privado**.

A teor do **art. 173, § 1º, II, da Constituição da República**, a **empresa pública** ou a sociedade de economia mista que explora **atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços está sujeita ao **regime jurídico** próprio das **empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, **trabalhistas** e tributários. Nesse sentido:

ADPF 437 MC / CE

“FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIO. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA. **Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas.** Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte **não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição).** Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.” (RE 599628/DF, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 25.5.2011, DJe 14.10.2011)

É imperioso observar, no entanto, o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que *“as empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica”* (RE 407.099/RS, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgamento em 22.6.2004, DJ 06.8.2004). A partir dessa distinção, a jurisprudência firmou-se no sentido de que somente as empresas públicas que exploram **atividade econômica em sentido estrito** estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do **art. 173, § 1º, II, da Lei Maior**. Confiram-se:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO.OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. À empresa Brasileira de

ADPF 437 MC / CE

Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e **não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.** 2. **Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público** da competência da União Federal e por ela mantido. **Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal.** Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 220906/DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 16.11.2000, DJe 14.11.2002)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 173, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISTINÇÃO ENTRE EMPRESAS ESTATAIS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO E EMPRESAS ESTATAIS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. REGIME JURÍDICO ESTRUTURAL E REGIME JURÍDICO FUNCIONAL DAS EMPRESAS ESTATAIS. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. (...) As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas. 3. Distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito 4. **O § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público.**” (ADI 1642/MG, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 03.4.2008, DJe

ADPF 437 MC / CE

18.9.2008)

“Agravos regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Sociedade de economia mista. Regime de precatório. Possibilidade. Prestação de serviço público próprio do Estado. Natureza não concorrencial. Precedentes. 1. **A jurisprudência da Suprema Corte é no sentido da aplicabilidade do regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial.** 2. A CASAL, sociedade de economia mista prestadora de serviços de abastecimento de água e saneamento no Estado do Alagoas, presta serviço público primário e em regime de exclusividade, o qual corresponde à própria atuação do estado, haja vista não visar à obtenção de lucro e deter capital social majoritariamente estatal. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (RE 852302-AgR/AL, Relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgamento em 15.12.2015, DJe 26.02.2016)

Extraio da documentação trazida aos autos que a EMATERCE, embora constituída sob a forma de empresa pública, não explora atividade econômica em sentido estrito, em regime de mercado. Antes, desempenha atividade de Estado, em regime de exclusividade e sem finalidade de lucro, dependendo integralmente do repasse de recursos públicos. A teor do **art. 80, II, da Lei nº 13.875/2007 do Estado do Ceará**, que procedeu à reestruturação da Administração Estadual, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE integra a estrutura administrativa do Poder Executivo, tendo por finalidades institucionais *“a promoção e execução da política agrícola estadual, compreendendo o desenvolvimento das atividades relativas à **assistência técnica** e à **extensão rural** sustentável do Estado, utilizando processos educativos que assegurem a apropriação de conhecimento e informações a estes produtores e suas organizações, bem como regulamentar os regulares atendimentos técnicos e integrados nas gestões municipais e entidades privadas quando componentes de políticas subsidiadas com recursos públicos”*

ADPF 437 MC / CE

(destaquei).

Vale ressaltar que o **art. 187, IV, da Constituição Federal**, define a **assistência técnica** e a **extensão rural** como instrumentos de realização da **política agrícola** do Estado, traduzindo, portanto, atividades estatais típicas.

Como bem observado na manifestação da Advocacia-Geral da União, *“a EMATERCE é responsável, no Estado do Ceará, pela prestação do serviço público de assistência técnica e extensão rural a que se refere o artigo 187, inciso IV, da Constituição Federal. Referida atividade tem como público-alvo os núcleos de famílias de agricultores, com vistas ao fortalecimento da agricultura familiar no âmbito daquele Estado”*.

Na mesma linha, o Procurador-Geral acentuou que *“a EMATERCE constitui empresa pública atuante na realização de políticas públicas de extensão rural no Estado do Ceará. (...) Atua em exclusividade, não possui intuito lucrativo e depende integralmente de recursos públicos estaduais para suas atividades”*.

Nessas circunstâncias, entendo, ao menos em juízo perfunctório e sem prejuízo de exame mais aprofundado, que sobre a atividade desempenhada pela EMATERCE não incide o disposto no **art. 173, § 1º, II, da Lei Maior**, sujeitando-se, a cobrança dos débitos por ela devidos em virtude de condenação judicial, ao regime de precatórios assegurado pelo **art. 100 da Constituição da República**.

13. Noutro giro, a inicial da presente ADPF alude a *“ordens de bloqueio endereçadas às contas públicas da Administração Direta do Estado do Ceará”*, sob o fundamento de que existiriam nestas contas valores pertencentes à EMATERCE.

Os documentos trazidos aos autos apontam para sucessivas expropriações de numerário existente em contas do Estado do Ceará, para saldar os valores determinados nas decisões judiciais. Como observou o Advogado-Geral da União, *“as determinações judiciais de bloqueio e penhora de verbas públicas alteram a destinação orçamentária de recursos públicos, remanejando-os de uma categoria de programação para outra, sem prévia autorização legislativa”*. Tais constrições, pelo menos

ADPF 437 MC / CE

aparentemente, são dificilmente conciliáveis com as vedações contidas no **art. 167, VI e X, da Constituição da República**, *in verbis*:

“Art. 167. São vedados:

(...)

VI - 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;

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

Exemplo significativo é a ordem de arresto de valores totalizando R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), em conta titularizada pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, para satisfazer execuções de débitos trabalhistas da EMATERCE, no que se assemelha a uma assunção da competência para determinar as prioridades na alocação dos recursos públicos, à revelia das dotações orçamentárias, além de traduzir remanejamento de recursos entre diferentes categorias de programação.

A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo (exercer a direção da Administração) e ao Poder Legislativo (autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro), sugere configurada, na hipótese, provável lesão aos **arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política**.

Nessa mesma linha, ressaltou o Procurador-Geral da República, no parecer, que *“se não é permitido ao Executivo movimentar recursos de uma programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, tampouco é dado ao Judiciário fazê-lo, sob pena de ofensa*

ADPF 437 MC / CE

ao princípio da legalidade orçamentária – o que significa, em última análise, lesão às opções de gasto público realizadas pelo povo, por meio de seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo”.

Não se nega que passível de tutela jurisdicional a realização de políticas públicas, em especial para atender mandamentos constitucionais e assegurar direitos fundamentais. No entanto, a subtração das competências dos Poderes Executivo e Legislativo na execução das despesas sugere haver indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em conflito com o disposto nos **arts. 2º e 84, II, da Carta Política**, o que suscita preocupações também sob o prisma da harmonia entre os poderes.

Além de comprometer a autonomia administrativa do Estado, por retirar do Chefe do Poder executivo os meios essenciais à alocação de recursos financeiros, a proliferação de decisões judiciais determinando constrições imediatas, em descompasso com o cronograma de desembolso orçamentário, parece colocar alguns credores em situação mais vantajosa do que outros em igual situação fática e jurídica, quebrando a isonomia.

Nessas condições, o juízo positivo que faço quanto à presença do *fumus boni juris* tem, ainda, respaldo em decisões monocráticas desta Casa.

Em 08.4.2016, por vislumbrar possível lesão aos princípios constitucionais do orçamento público e à harmonia entre os Poderes, o Relator da **ADPF 387/PI**, Ministro Gilmar Mendes, deferiu, *ad referendum* do Plenário, medida liminar para determinar a suspensão de todos os processos em curso e dos efeitos de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, que resultaram em 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. Em 04.9.2013, foi deferido, pelo Ministro Teori Zavascki, o pedido de liminar requerido na **ADPF 275** para determinar a suspensão dos efeitos de determinação

ADPF 437 MC / CE

judicial, no âmbito do TRT da 13ª Região, implicando bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de convênios que tenham finalidade específica. No mesmo sentido também já havia decidido o Ministro Joaquim Barbosa, em 21.6.2007, ao conceder liminar na **ADPF 114/PI** para determinar imediata suspensão do bloqueio de valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado do Piauí, bem como a sua devolução à conta única do ente federado.

14. Presente, à luz do exposto, o *fumus boni juris*, tenho por satisfeito também o requisito do *periculum in mora* à constatação do elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Ceará.

15. Ante o exposto, forte no **art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei nº 9.882/1999**, com o caráter precário próprio aos juízos perfunctórios e sem prejuízo de exame mais aprofundado quando do julgamento do mérito, **defiro em parte o pedido de liminar, ad referendum** do Tribunal Pleno, para:

(i) suspender, até o julgamento do mérito desta ação, os efeitos de quaisquer medidas de execução judicial de débitos trabalhistas contra a EMATRECE em que **desconsiderada** a sua sujeição ao regime previsto no **art. 100 da Constituição da República**, bem como a sua inscrição no cadastro de devedores trabalhistas (art. 1º, §§ 1º, 1º-B e 1º-C, da Resolução Administrativa nº 1.471/2011 do Tribunal Superior do Trabalho) em decorrência de tais execuções;

(ii) suspender, até o julgamento do mérito desta ação, os efeitos de todas as decisões judiciais de 1º e 2º graus no âmbito da 7ª Região da Justiça do Trabalho que tenham determinado o arresto, o sequestro, o bloqueio, a penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Ceará para atender débitos trabalhistas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (EMATERCE), nos casos em que, desconsiderada a sua sujeição ao regime de execução por precatórios, tenha a constrição recaído sobre numerário, em contas do Estado, alegadamente destinado à estatal; e

(iii) determinar que se proceda à imediata devolução dos recursos que não tenham sido, até a data de hoje, repassados ao beneficiários das

ADPF 437 MC / CE

referidas decisões judiciais.

Cientifiquem-se, com urgência, o **Governador do Estado do Ceará** e o **Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região**.

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Brasília, 17 de março de 2017.

Ministra Rosa Weber
Relatora