

21/12/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 585 MARANHÃO**

RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S): TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO

ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Assim sendo, DIVIRJO DO RELATOR para DAR PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL, CONHECER da presente ADPF e, no mérito, JULGÁ-LA PROCEDENTE, para afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público.

É o voto.

ACÓRDÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo regimental, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgou-a procedente para afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do

Poder Público, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020.

21/12/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 585 MARANHÃO**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Hazenclever Lopes Cançado Júnior:

Vossa Excelência, em 27 de maio de 2019, negou seguimento ao pedido formulado nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, assentando:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ATOS
JUDICIAIS – INADEQUAÇÃO –
SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA –
CHEFE DO EXECUTIVO –
ILEGITIMIDADE – SEGUIMENTO –
NEGATIVA.**

1. O assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa prestou as seguintes informações:

ADPF 585 AGR / MA

O Governador do Estado do Maranhão propôs arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, contra série de “decisões proferidas pela Justiça do Trabalho no Maranhão (Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região)” mediante as quais afastada a sistemática atinente à execução por quantia certa em face da Fazenda Pública, observado o regime constitucional dos precatórios, em demandas subjetivas a envolverem a Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S.A. – EMARHP.

Ressalta a própria legitimidade, aludindo aos artigos 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999 e 103, inciso V, da Constituição Federal. Justifica a pertinência temática ante a vinculação da sociedade de economia mista à Administração Pública estadual, da qual percebe subvenções financeiras visando a satisfação das despesas correntes da empresa, bem assim a formalização de “ordens de bloqueio endereçadas às contas bancárias da Administração Direta, havendo sucessivas expropriações de numerário existente em contas do Estado do Maranhão, para saldar os valores determinados nas decisões judiciais”.

Diz adequado o ajuizamento de arguição, apontando a falta de outro meio processual apto a afastar lesão a preceitos fundamentais, tendo em vista o requisito da subsidiariedade – artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999. Reporta-se a precedentes do Supremo nas arguições de nº 101, relatora a ministra Cármen Lúcia, e 405, relatora a ministra Rosa Weber, com acórdãos publicados nos Diários da Justiça de 14 de junho de 2009 e 14 de junho de 2017,

ADPF 585 AGR / MA

respectivamente, oportunidades nas quais o Pleno, por maioria, assentou a admissibilidade de arguição voltada a questionar reiteradas decisões prolatadas por órgãos da Justiça especializada, considerado Tribunal Regional e Juízes do Trabalho – afirmando-as alcançadas pelo vocábulo “ato do Poder Público” contido na cabeça do artigo 1º da citada Lei.

Discorre sobre a natureza da empresa, mencionando a legislação estadual de regência – Lei nº 11.000/2019 e Decreto nº 33.853/2018. Sustenta tratar-se de sociedade de economia mista prestadora de serviço público, responsável por “gerir os ativos a ela transferidos pelo Estado do Maranhão ou que tenham sido adquiridos a qualquer título, a fim de promover desenvolvimento social e crescimento econômico”, bem assim “administrar os financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro de Habitação – SFH para a construção, ampliação e melhoria de unidades habitacionais de interesse social”. Sublinha ausente divisão de lucros e dividendos entre os acionistas, levando em conta a composição eminentemente pública do respectivo capital social.

Alega ofensa aos artigos 2º, 100, 167, inciso VI, e 173 da Constituição Federal. Frisa transgredidos os princípios da separação dos poderes, da isonomia e da legalidade orçamentária. Aduz a inadequação de lançar-se mão da sistemática executória comum às pessoas jurídicas de direito privado. Evocando pronunciamentos deste Tribunal, afirma hígida a aplicação das normas alusivas ao regime executório reservado à Fazenda Pública – artigo 910, § 1º, do Código de Processo Civil – às pessoas jurídicas prestadoras de serviço público de natureza não

ADPF 585 AGR / MA

concorrencial, independentemente da forma jurídica da qual revestidas, ante atuação sem intuito de lucratividade.

Sob o ângulo do risco, aponta ameaça à continuidade da prestação dos serviços públicos em virtude da efetivação de atos constritivos – arresto, sequestro, bloqueio e penhora – a alcançarem não apenas as contas bancárias titularizadas pela Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S.A. – EMARHP, mas também aquelas vinculadas à Administração direta estadual.

Busca, no campo precário e efêmero, a suspensão da eficácia de “quaisquer medidas judiciais de execução de débitos contra a EMARHP em que se desconsidera a sujeição desta ao regime de precatórios”, com a imediata liberação dos valores eventualmente constritos. Postula, alfim, seja o pedido julgado procedente para reconhecer a submissão da sociedade de economia mista estatal ao regime executório reservado à Fazenda Pública, “vedada a realização de bloqueio, penhora, arresto, sequestro ou outra medida desta natureza”.

O processo está concluso no Gabinete.

2. Atendem para as balizas do caso. Tem-se irresignação quanto à higidez constitucional de padrão interpretativo e decisório adotado pela Justiça do Trabalho, no âmbito do Tribunal da 16ª Região, em controvérsias judiciais subjetivas, a envolverem sociedade de economia mista vinculada à Administração indireta estadual, nas quais afastada a sistemática concernente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública,

ADPF 585 AGR / MA

observado o regime constitucional dos precatórios, considerada determinação de atos constitutivos a fim de adimplir verbas trabalhistas devidas aos respectivos empregados.

Surge inadequada a formalização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cuja admissão implicará, em última análise, queima de etapas, tendo em vista os processos em curso, já em fase de execução, junto à Justiça especializada, sob pena de tomar-se tão nobre instrumento de controle concentrado como verdadeira advocatória.

Eventual pronunciamento jurisdicional contrário à ordem jurídica – voltado à satisfação de obrigação de pagar prestações de caráter alimentício, conforme assentado em título alcançado pela preclusão maior – há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsito ao devido processo legal, sendo dado, inclusive, chegar-se à Presidência do Supremo, visando a suspensão da determinação judicial. A assim não se concluir, ter-se-á violado o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que prevê o requisito da subsidiariedade, revelador do cabimento da arguição apenas quando inexistir outro meio apto a sanar a lesão a dispositivo fundamental.

A par desse aspecto, segundo versado em documentos juntados ao processo, a Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S.A. – EMARHP possui personalidade jurídica de direito privado, dispõe de patrimônio próprio e goza de autonomia a ser exercida pelos respectivos Conselhos de Administração e Fiscal – artigo 5º da Lei nº 11.000/2019. A ressaltar essa óptica, percebam competir à Diretoria executiva a “representação ativa e passiva, judicial e

ADPF 585 AGR / MA

extrajudicial” da Empresa – artigo 8º do Estatuto Social.

Não obstante o ente federado tenha participação relevante na composição do capital social da Companhia e parte das receitas seja oriunda de transferências operadas pelo Executivo, estas não compõem a totalidade do patrimônio corrente da empresa, cuja gestão não se confunde com a da Conta Única do Tesouro estadual – circunstância a indicar o reconhecimento da ilegitimidade do Governador do Estado do Maranhão para formalizar esta arguição.

3. Nego seguimento ao pedido.

4. Publiquem.

O agravante insiste na admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, reiterando os argumentos expendidos na peça primeira. Sustenta adequado o meio processual quando inexistente outro capaz de neutralizar, de maneira eficaz, a lesão apontada. Evoca precedentes. Ressalta legitimidade ativa pelo fato de a Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S.A. – EMARHP integrar a Administração Pública indireta, com capital de titularidade majoritária do Estado, e ser prestadora de serviço público essencial. Afirma inobservado o regime de precatórios – artigo 100 da Constituição Federal. Pretende a reconsideração do pronunciamento. Sucessivamente, requer seja o recurso conhecido e provido para admitir-se a ação e proceder-se ao exame do pano de fundo, postulando a procedência do pedido formulado na inicial.

A Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, em contraminuta, frisa cabível a arguição, no que voltada a impugnar a multiplicidade de atos judiciais mediante

ADPF 585 AGR / MA

os quais determinada a constrição de contas do Estado. Ressalta a prestação de serviço público pela sociedade de economia mista. Cita precedentes.

Ante formalização de agravo interno, circunstância insuficiente a impedir a marcha processual, Vossa Excelência determinou, em 6 de agosto de 2019, fossem colhidas informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região diz da observância da sistemática de precatórios consideradas empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e de natureza não concorrencial – arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 387, relator ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 25 de outubro de 2017.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da inadmissibilidade da arguição, e, no mérito, da procedência do pedido, nos seguintes termos:

Administrativo e financeiro. Decisões judiciais que determinaram penhora incidente sobre valores constantes de contas da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S/A – EMARHP, bem como de contas administradas pelo Poder Executivo do Estado do Maranhão. Preliminar. Não atendimento ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos em regime não concorrencial. Aplicabilidade do regime de precatórios. Precedentes dessa Corte Suprema. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais

ADPF 585 AGR / MA

competentes, notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência do pedido, ante fundamentos assim resumidos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ORDENS JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. DÍVIDAS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL. SUJEIÇÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS. MEDIDAS CONSTRITIVAS QUE ALTERAM PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEM APROVAÇÃO LEGISLATIVA. AFRONTA AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. O Supremo Tribunal Federal admite arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ordens judiciais de bloqueio, arresto, penhora e sequestro de recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, sob alegação de afronta aos preceitos fundamentais da divisão funcional de Poder, da legalidade orçamentária e do regime de precatórios (CF, arts. 2º, 100 e 167, VI). Precedentes. 2. Medidas judiciais constritivas sobre recursos públicos, para assegurar pagamento de débitos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial, além de desrespeitarem o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100), implicam alteração de programa

ADPF 585 AGR / MA

orçamentário sem prévia autorização legislativa (CF, art. 167, VI) e consequente afronta ao princípio da divisão funcional de Poder (CF, art. 2º). Precedentes. — Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.

21/12/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 585 MARANHÃO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – SUBSIDIARIEDADE – INADEQUAÇÃO. A adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de outro meio jurídico capaz de sanar a lesividade – artigo 4º da Lei nº 9.882/1999.

LEGITIMIDADE – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – INEXISTÊNCIA. Governador de Estado não possui legitimidade para questionar a higidez constitucional de padrão decisório de tribunal a envolver execução por quantia certa contra sociedade de economia mista integrante da Administração Pública indireta.

EXECUÇÃO – QUANTIA CERTA – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. É impróprio aplicar, a pessoa jurídica de direito privado, regime de execução atinente à Fazenda – precatórios.

Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por Procurador do Estado, foi protocolada no prazo assinado em lei.

Tem-se irresignação quanto à higidez constitucional de padrão interpretativo e decisório adotado pela Justiça do Trabalho, no âmbito do Regional da 16ª Região, em controvérsias subjetivas envolvendo sociedade de economia mista vinculada à Administração indireta estadual, nas quais afastada a sistemática concernente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, considerada determinação de atos constritivos a fim de adimplir verbas devidas a empregados.

A Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e

ADPF 585 AGR / MA

Negócios Públicos S.A. – EMARHP possui personalidade jurídica de direito privado, dispondo de patrimônio próprio e autonomia a ser exercida pelos Conselhos de Administração e Fiscal – artigo 5º da Lei nº 11.000/2019. A ressaltar essa óptica, percebam competir à Diretoria executiva “representar a Empresa em juízo e fora dele” – artigo 58, inciso III, do Estatuto Social.

Nada obstante o ente federado tenha participação relevante na composição do capital social da companhia e parte das receitas seja oriunda de transferências operadas pelo Executivo, estas não revelam a totalidade do patrimônio corrente da entidade, cuja gestão tampouco se confunde com a da Conta Única do Tesouro estadual.

Assentei a ilegitimidade do Governador do Estado do Maranhão para formalizar a ação.

Tal como versado no pronunciamento agravado, eventual ato jurisdicional, contrário à ordem jurídica, voltado à satisfação de obrigação de pagar revelada em título alcançado pela preclusão maior, há de merecer glosa considerado o sistema de cautelas e contracautelas ínsito ao devido processo legal, sendo dado chegar-se, se for o caso, à Presidência do Supremo visando a suspensão da determinação. A assim não se concluir, ter-se-á violado o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que prevê o requisito da subsidiariedade, a justificar o cabimento da arguição quando inexistente outro meio capaz de sanar lesão a dispositivo fundamental.

O Plenário, em diversas oportunidades, proclamou a possibilidade de ato judicial ser objeto de arguição de descumprimento de preceito fundamental, mas sempre em contexto no qual ausente instrumento diverso capaz de afastar vício constitucional.

Conheço e desprovejo o agravo.

Atuando em Colegiado, cumpre levar em conta o princípio da eventualidade, ou seja, a possibilidade de a maioria concluir cabível o controle concentrado de constitucionalidade. O processo está aparelhado para julgamento final, presentes informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

ADPF 585 AGR / MA

Argui-se, como integrante da Administração indireta, a Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S.A. – EMARHP. Não consta que a companhia se valha de orçamento, sendo prevista verba voltada à satisfação de precatório. O patrimônio da sociedade de economia mista não constitui bem público. Mostra-se impertinente potencializar o fato de ser, como várias pessoas jurídicas de direito privado o são, prestadora de serviço de titularidade do Estado.

O que vem do artigo 100 da Constituição Federal? Sistema de execução, via precatório, restrito à Fazenda Pública, federal, estadual, distrital ou municipal. Os parágrafos nele contidos encerram referência a entidade de direito público, a orçamento ao qual submetida.

Mais: o artigo 173 estabelece que o Estado – gênero –, pode, ante necessidade ligada à segurança nacional ou relevante interesse coletivo, explorar atividade econômica. O inciso II do § 1º é categórico, no que versa, de forma cogente, sujeição ao regime jurídico. A qual? Especial, resultante de elucubrações? Não, ao das empresas privadas. O preceito é pedagógico ao veicular cláusula esclarecedora quanto a direitos e obrigações civis, comerciais, direitos e obrigações trabalhistas e tributários.

O constituinte, buscando tratamento igualitário, previu a edição de lei sobre o estatuto jurídico de empresa pública e sociedade de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção, comercialização de bens ou prestação de serviço, para, em seguida, reportar-se à sujeição a diplomas e normas.

A disciplina não revela exceção. Onde o legislador, principalmente o constituinte, não distingue, descabe ao intérprete, como a criar critério de plantão, fazê-lo. Não se pode fugir a esses parâmetros. Pouco a pouco vai sendo construído terceiro sistema, por meio da mesclagem de institutos, expressões, vocábulos.

O Supremo, no julgamento do recurso extraordinário nº 599.628, redator do acórdão ministro Joaquim Barbosa, assentou a inaplicabilidade, a sociedade de economia mista, do regime de execução

ADPF 585 AGR / MA

por precatórios. Entendeu não ser possível confundir-se a sistemática de execução, alusiva às empresas privadas, ou o de requisitórios, atinente à Fazenda Pública, com a vedação a penhora de bens a comprometerem o serviço. Eis a ementa:

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.

Inadequado é dizer que, em se tratando de execução contra pessoa jurídica de direito privado, há de ser observado instrumental pertinente não a esta, mas à Fazenda – precatório –, projetando-se a liquidação do débito. Raciocínio diverso implica instituir, quanto à submissão, no tocante a direitos e obrigações, às regras trabalhistas, exceção não prevista na Carta da República, reescrevendo em vez de proteger a Lei das leis, à margem do papel reservado ao Supremo.

Julgo improcedente o pedido.

21/12/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 585 MARANHÃO**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AGRAVO REGIMENTAL. SUBSIDIARIEDADE E LEGITIMIDADE ATIVA. CONHECIMENTO DA AÇÃO. 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. O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes.

2. É reconhecida a legitimidade ativa do Governador do Estado do Maranhão para ajuizar a ADPF quando o objeto da arguição tem repercussão sobre o planejamento fiscal e orçamentário do Estado.

3. 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

ADPF 585 AGR / MA

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).

4. Arguição de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Maranhão em face de decisões da Justiça do Trabalho no Maranhão (TRT da 16ª Região), que determinaram medidas executivas em desfavor da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S.A. – EMARHP.

Alega-se, em síntese, que a EMARHP é uma sociedade por ações em regime de economia mista, com capital eminentemente público, vinculada à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV). Aduz, nesse sentido, que a entidade é prestadora de serviços públicos, razão pela qual deve ser submetida ao regime de precatório. Aponta, dessa forma, violações aos princípios da separação dos poderes, da isonomia e da legalidade orçamentária, além da inobservância do regime constitucional de precatórios.

Em 28/5/2019, o Ministro MARCO AURÉLIO, Relator, negou seguimento à ADPF por entender ausente o requisito da subsidiariedade, além de reconhecer a ilegitimidade ativa do Governador do Estado para o ajuizamento da ação.

Foi interposto Agravo Regimental contra essa decisão em 18/6/2019, em que o recorrente defende em suas razões o cabimento da ADPF,

ADPF 585 AGR / MA

destacando o preenchimento dos requisitos para tanto.

Submetida a ação a julgamento virtual, o Ministro Relator MARCO AURÉLIO vota, inicialmente, pelo conhecimento e desprovimento do agravo e, subsidiariamente, pela improcedência do pedido, na conformidade da ementa abaixo transcrita:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – SUBSIDIARIEDADE – INADEQUAÇÃO. A adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de outro meio jurídico capaz de sanar a lesividade – artigo 4o da Lei no 9.882/1999.

LEGITIMIDADE – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – INEXISTÊNCIA. Governador de Estado não possui legitimidade para questionar a higidez constitucional de padrão decisório de tribunal a envolver execução por quantia certa contra sociedade de economia mista integrante da Administração Pública indireta.

EXECUÇÃO – QUANTIA CERTA – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. É impróprio aplicar, a pessoa jurídica de direito privado, regime de execução atinente à Fazenda – precatórios”.

É o breve relatório.

Peço vênia para DIVERGIR do eminente Relator.

Dê início, é importante destacar o cabimento da presente ADPF.

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do *princípio da subsidiariedade*, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição.

Da mesma forma, *como na presente hipótese*, se desde o primeiro

ADPF 585 AGR / MA

momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio da ADPF, pois a alegação de afronta de preceitos fundamentais consubstanciados por meio de entendimento adotado pela Justiça Trabalhista da 16^a Região, através de suas decisões judiciais, representando verdadeiros atos do poder público, não poderiam ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade ou outro mecanismo eficaz para sanar a lesão afirmada.

A Jurisprudência da CORTE, como assinalado nas razões recursais, registra um número razoável de precedentes editados no julgamentos de ADPFs propostas em circunstâncias semelhantes ao caso em julgamento.

Nesse sentido: ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, DJe de 12/5/2020; ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, DJe de 6/3/2020; ADPF 275, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe de 27/6/2019; ADPF 405 MC, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2017, DJe de 5/2/2018; e ADPF 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017, DJe de 25/10/2017.

A petição inicial aponta como objeto impugnado as decisões judiciais proferidas no âmbito da Justiça do Trabalho que adotaram a interpretação de que os débitos da EMARHP não estariam submetidos a execução pelo regime constitucional de precatórios. Segundo argumenta, houve violação dos princípios da separação dos poderes, da isonomia e da legalidade orçamentária, além da inobservância do regime constitucional de precatórios.

Sob o ponto de vista da legitimidade, com razão o recorrente também em relação a esse fundamento. A legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado não se confunde com a legitimidade para o ajuizamento de ações perante a jurisdição ordinária, para discussão do direito subjetivo conexo à questão constitucional debatida em sede abstrata. Daí porque a personalidade jurídica da EMARHP, e a

ADPF 585 AGR / MA

sua consequente legitimidade para discutir em juízo sobre a sua submissão ao regime de precatórios, não afasta a possibilidade de que o Governador do Estado do Maranhão suscite essa questão constitucional perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Sob o ângulo da pertinência temática, já que a Jurisprudência da CORTE entende que os Governadores não são legitimados universais para a propositura de ações de controle concentrado, importa realçar que o objeto da arguição tem repercussão sobre o planejamento fiscal e orçamentário do Estado, daí se poder concluir pela presença de legitimidade.

Assim, atendido o requisito da subsidiariedade, conheço da presente arguição, uma vez que proposta por autoridade dotada de legitimidade ativa para a promoção de ações de controle concentrado de constitucionalidade, além de estar suficientemente instruída e com a indicação dos preceitos tidos por violados, do ato questionado e as especificações do pedido.

Quanto ao mérito, assiste razão ao requerente.

Na esteira da jurisprudência da CORTE sobre a matéria, em especial o precedente firmado no RE 599.628, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. para acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 25/5/2011 (Tema 253 da Repercussão Geral), em que afirmado que *“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”*, o que, *a contrario sensu*, reafirma a aplicabilidade do regime de precatórios às entidades da Administração Indireta prestadoras de serviços públicos essenciais. Nessa mesma linha, os precedentes firmados pela CORTE em situações de fato muito semelhantes ao caso em julgamento, em especial a ADPF 275, de minha Relatoria (julgada em 17/10/2017, DJe de 27/6/2019), as ADPFs 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, e ADPF 405, Rel. Min. ROSA WEBER, como também: ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2020, DJe de 12/5/2020; e ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgada em 14/2/2020, DJe de 6/3/2020.

ADPF 585 AGR / MA

Em todos esses precedentes, a CORTE aplicou o entendimento que preserva a prestação de serviços públicos essenciais, mesmo quando desempenhado por entes da Administração Indireta, com perfil jurídico de direito privado, atribuindo-lhes o figurino de Fazenda Pública para efeito de incidência do regime constitucional de pagamento por precatórios, de modo a preservar a alocação de recursos orçamentários aportados pelo Poder Público e a continuidade da prestação desses serviços a toda a coletividade.

A possibilidade de constrição judicial de receita pública é absolutamente excepcional. O texto constitucional o permite apenas em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º, da CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento. Conforme apreciado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 1662 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/2003), é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de sequestro, tal como pretendido na hipótese.

No caso dos autos, conforme afirmado na inicial, verifica-se que a ERMAHP é sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos relacionados com a administração da política pública do Estado, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento dos ativos a ela transferidos pelo Estado do Maranhão para a promoção do desenvolvimento social e crescimento econômico do referido ente político (art. 3º, I, da Lei estadual 11.000/2019). Não poderia o Juízo trabalhista, por mera comodidade da execução, determinar medida que acarreta gravame para as atividades administrativas e financeiras do Estado. Se nem ao próprio Poder Executivo é dado remanejar receitas públicas ao seu livre arbítrio, quanto mais se mostra temerário que o Poder Judiciário o faça, pois lhe falta capacidade institucional para avaliar os impactos desses bloqueios e sequestros de verbas sobre a atividade administrativa e a programação financeira do ente.

Nesse sentido, além do julgamento plenário da ADPF 387, cite-se as decisões monocráticas proferidas na ADPF 114 (Rel. Min. JOAQUIM

ADPF 585 AGR / MA

BARBOSA, DJe de 21/6/2007) e na ADPF 437 (Rel. Mina. ROSA WEBER, DJe de 23/3/2017). Desta última, cito o seguinte excerto:

“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 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

ADPF 585 AGR / MA

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”.

Assim sendo, DIVIRJO DO RELATOR para DAR PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL, CONHECER da presente ADPF e, no mérito, JULGÁ-LA PROCEDENTE, para afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 585

PROCED. : MARANHÃO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo regimental, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgou-a procedente para afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário