

08/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO, AGROPECUÁRIO E FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - STAFPA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE SIMÕES LINDOSO

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. EMPRESA DE ASSISTÊNCIA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DO PARÁ – EMATER PARÁ. JUSTIÇA DO TRABALHO. CONSTRIÇÃO JUDICIAL. VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS A EMPREGADOS PÚBLICOS. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. SISTEMA DE PRECATÓRIOS. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.

1. A jurisprudência do STF é no sentido de que empresa pública que atua na ordem econômica prestando serviços públicos próprios do Estado, sem intuito de lucratividade ou caráter concorrencial, equipara-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da Constituição da República. Extrai-se da lei estadual instituidora da EMATER PARÁ ser esta compreensão jurisprudencial aplicável ao caso em questão, tendo em conta a função de assistência e extensão à consecução de política agrícola estadual. Precedentes: ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2018, e ADPF-MC 437, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 24.03.2017.

2. É inconstitucional o bloqueio de recursos públicos para o

ADPF 530 MC-REF / PA

pagamento de verbas trabalhistas devidas a empregado público, por ofender o princípio da legalidade orçamentária, haja vista a impossibilidade de constrição judicial de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, por força de convênio e para finalidade específica legalmente definida. Precedente: ADPF 275, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, j. 17.10.2018.

3. Não procede o pleito de inviabilizar preventivamente o exercício jurisdicional de todo o aparato judicial trabalhista do Estado do Pará, a título de evitar novos bloqueios judiciais, pois essa determinação fugiria ao arquétipo constitucional, ao assumir como certa hipótese excepcionalíssima consistente em desrespeito ao sistema de precedentes. Mesmo nesse caso, a via da reclamação constitucional atenderia com mais eficácia e de forma mais proporcional o desiderato do Requerente.

4. Torna-se cabível proposta de conversão do referendo em medida cautelar em julgamento definitivo do mérito, quando a arguição já se encontre devidamente instruída, com informações definitivas do arguido e manifestações das instituições pertencentes às funções essenciais ao sistema de Justiça. Precedentes: ADPF 337, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, j. 17.10.2018; ADPF 413, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2018; a ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2017; e a ADPF 190, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 27.04.2017.

5. Medida cautelar que se referenda, com prejuízo de agravo regimental interposto pelo Autor. Convertido em julgamento de mérito pelo Plenário, arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se dá procedência.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 28 de agosto a 4 de setembro de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por

ADPF 530 MC-REF / PA

maioria de votos, em referendar a decisão monocrática que concedeu a liminar, com prejuízo do agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Pará, converter o julgamento deste referendo em decisão definitiva de mérito e julgar procedente o pedido formulado na arguição, com a finalidade de determinar que as execuções de decisões judiciais proferidas contra a EMATER-PARÁ por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ocorram exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República, não se submetendo a estatal a constrições judiciais diversas, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator na conversão do referendo da liminar em julgamento final, mas julgava improcedente o pedido.

Brasília, 8 de setembro de 2020.

Ministro EDSON FACHIN
Relator

20/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO, AGROPECUÁRIO E FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - STAFPA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE SIMÕES LINDOSO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Pará em face de decisões proferidas no âmbito da jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região que determinaram o bloqueio de patrimônio, via BACENJUD, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER PARÁ) em contas no Banco do Brasil e no Banco do Estado do Pará com vistas a pagar verbas trabalhistas devidas a seus empregados.

Aponta como preceitos fundamentais violados os artigos 2º, 84, II, 100, 167, VI, e 173, §1º, II, da Constituição da República.

De acordo com o Arguente, há dois blocos de preceitos fundamentais violados. O primeiro cinge-se ao regime de precatórios, visto que *“diz respeito do modo de funcionamento e estrutura organizacional do Estado, assim como atende à isonomia entre os credores e à manutenção do serviço público prestado.”*

Por outro lado, há a continuidade do serviço público garantida pela programação orçamentária, pois seria vedado ao Poder Judiciário

ADPF 530 MC-REF / PA

trabalhista bloquear e penhorar verbas com destinação específica.

Afirma, ainda, que *“a natureza jurídica da EMATER-PA, que, embora constituída sob a forma de empresa pública, não explora qualquer atividade econômica com fins lucrativos, sendo sua atividade fim a assistência técnica rural,”* bem como *“há farta prova sobre sua natureza jurídica e o exato fim público de suas atividades, corroborando no sentido de não haver qualquer intervenção econômica, mas sim, puro serviço público assistencial”*. Ademais, *“[n]ão bastasse isso, da Lei nº 8.375, de 19 de julho de 2016 (anexa), que prova o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado, consta claramente que a EMATER PARÁ é economicamente dependente do repasse de recursos do Estado. Tanto é verdade que suas despesas de pessoal e todo o seu sistema de registro de pessoal é gerido e dependente da Secretaria de Administração do Estado – SEAD.”*

Por essas razões, *“não cabe ao Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa, determinar a retirada de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade orçamentária.”*

Cita julgados semelhantes em ADPF que deram guarida à argumentação de ofensa a preceito fundamental.

Informa também que os valores bloqueados judicialmente correspondem a R\$ 4.915.319,50, envolvendo diversas fontes de recursos financeiros, em sua maioria originária de convênios com instituições federais. Além disso, haveria mais o numerário de R\$ 2.800.000,00 de processos sentenciados à espera de ordem de bloqueio.

Requer a concessão de cautelar, visto o preenchimento dos requisitos da tutela de urgência, notadamente resta configurada a plausibilidade do direito de fundo, por ser a EMATER PARÁ empresa pública prestadora de serviço público, sem concorrência no mercado e sem atividade econômica de ordem privada. Igualmente, o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação decorre da necessidade de garantir à EMATER PARÁ o exercício de suas atividades sem constrição judicial.

Determinei a oitiva prévia da autoridade responsável pelos atos supostamente violadores de preceito fundamental e pareceres da

ADPF 530 MC-REF / PA

Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

A Presidência do TRT da 8ª Região prestou informações alegando o descabimento de ADPF, por caberem recursos previstos na CLT contra as referidas decisões em processos específicos e singulares. Assim, *“as determinações de bloqueio foram realizadas processo a processo, individualmente considerados. Não se determinou, em momento algum, o bloqueio, em si, de valores de próprio Estado, que tem instrumental próprio para a sua defesa”*.

No mérito, a autoridade afirma que não existiu interferência judicial na esfera própria da Administração, pois apenas foram julgadas demandas apresentadas. Por outro lado, as execuções de entes privados não se sujeitariam ao regime de pagamentos, caso da EMATER por ser empresa pública constituída na forma de S/A.

A Advogada-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar pleiteada, nos seguintes termos:

“Administrativo e financeiro. Medidas judiciais de bloqueio e penhora de recursos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará - EMATER-PA. Empresa pública prestadora de serviço público em caráter de exclusividade: 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 competentes, notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais. Manifestação pelo deferimento da medida cautelar pleiteada pelo arguente.”

Opinou, a propósito, que *“considerando-se que a EMA TER-P A é empresa pública que presta serviço público em caráter de exclusividade, assiste razão ao arguente no que concerne à aplicabilidade, à referida empresa estatal, do regime de precatórios constante do artigo 100 da Carta da República, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte”*, assim como que *“essa Suprema Corte tem afastado a possibilidade de o Poder Judiciário modificar, mediante a*

ADPF 530 MC-REF / PA

imposição de atos constitutivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes, notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais.”

Instado a manifestar-se, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência parcial do pedido, nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO. CONSTRIÇÃO JUDICIAL DE CONTAS BANCÁRIAS DO ESTADO DO PARÁ. PAGAMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS POR EMPRESA PÚBLICA VOLTADA ÀS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER, DA RESERVA LEGAL ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ARTS. 2º E 167-VI). APLICAÇÃO DO REGIME DE PRECATÓRIO (CR, ART. 100). 1. Não cabe ao Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa, determinar retirada 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 (CR, arts. 2º e 167-VI). 2. Deve-se aplicar o regime de precatórios para execução de decisões judiciais contra empresa pública que desempenha, sem finalidade lucrativa e com dependência de recursos públicos estaduais, atividades relacionadas à assistência técnica e extensão rural. 3. Parecer pela procedência parcial do pedido.”

Em face da medida cautelar concedida parcialmente de forma monocrática, o Governador do Estado do Pará interpôs agravo regimental, porque compreende que *“persiste o risco real de que a Justiça trabalhista não se freie e mantenha conduta protocolar no sentido de ordenar novos bloqueios nas contas vinculadas da EMATER-PA, em que pese o caráter*

ADPF 530 MC-REF / PA

pedagógico da liminar.”

Afirma, em contraposição ao fundamento de que há competência constitucional para o Poder Judiciário exercer livremente seu mister, que o exercício do poder pelo Estado-Juiz não é ilimitado, sendo notória sua extrapolção na hipótese de constrições judiciais realizadas junto à EMATER-PA.

Alude, ainda, as seguintes ponderações:

“O persistente desrespeito ao regime jurídico de precatórios, ao qual deve se submeter a EMATER PARÁ para quitação de seus débitos trabalhistas, e a consequente aplicação do regramento ordinário de execução, com a permissão de novas e inúmeras ordens de bloqueios não só nas contas da Estatal, mas também em contas vinculadas a recursos contratuais provenientes de outras entidades, certamente deve ser contraposto com o deferimento da liminar em maior extensão.

É dizer, de nada valerá à estatal se esmerar na procura de novas fontes de consecução de seus fins institucionais junto ao próprio Estado e a outras entidades federais, se à sombra espreitar o fantasma dos novos bloqueios judiciais.

(...)

Se num certo corte temporal a Justiça do trabalho do Pará foi capaz de engessar praticamente R\$ 5 milhões, ora desbloqueados, com absoluta certeza que não tardará para que novas ordens de execução e bloqueio dos cerca de R\$ 2.800.000,00, já descritos na inicial, venham a se consumir.”

Indiquei o feito à pauta do Plenário para referendo de cautelar previamente deferida em 18.10.2018.

É o relatório.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO, AGROPECUÁRIO E FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - STAFPA

ADV.(A/S) : ALEXANDRE SIMÕES LINDOSO (12067/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores do Setor Público, Agropecuário e Fundiário do Estado do Pará - STAFPA, o Dr. Alexandre Simões Lindoso. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.03.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhor Presidente, eminentes Pares, inicio o voto que trago à colação, prestando, antes de mais nada, uma homenagem à Advogada e aos Advogados que assomaram à tribuna, na data de ontem, trazendo, como sói acontecer, uma relevante contribuição ao julgamento deste tema, que, não de ontem nem de agora tem chamado atenção na prestação jurisdicional deste Supremo Tribunal Federal. Saúdo também a Senhora Procuradora-Geral da República, Doutora Raquel Dodge, Procuradora que, em ambas as demandas, aqui se manifestou.

E gostaria de prestar, Senhores Ministros, um esclarecimento metodológico inicial, eis que esses dois feitos foram, na data de ontem, apregoados em conjunto, portanto fiz o relatório primeiro de um, depois, de outro. Até houve a indagação inicial sobre qual era o fio condutor comum de ambos os feitos e, na data de ontem, este Relator tinha um voto para a ADPF 524 e um voto para a ADPF 530. Como o relato foi feito e as sustentações sugerem um julgamento conjunto, estou sistematizando os dois votos em um só, em uma versão atualizada que estou tomando a liberdade de fazer chegar às mãos de Vossas Excelências.

Como verão, e em seguida irei explicitar as razões, nada obstante o julgamento conjunto, estou propondo soluções distintas em relação às duas ADPFs, ou seja, à ADPF 524 e à ADPF 530.

Senhor Presidente, num voto não muito alongado, vou procurar explicitar a posição que trago à colação desta forma. Como se verá, numa das hipóteses, estou trazendo ao Colegiado uma explicitação da modificação da posição que, inicialmente aqui sustentei, em sede cautelar. Por isso estou dizendo que, reiterando minha saudação às brilhantes atuações dos nobres Advogados Públicos e Privados, em demandas como esta, que são de alto significado para o interesse público, também registro que essas sustentações, que aqui foram levadas a efeito ontem, e também

ADPF 530 MC-REF / PA

as contribuições dos diversos *amici curiae* propiciaram, ainda que em curto espaço temporal, essa sistematização conjunta dos votos e também alguns ajustes nas minutas, que distribuí previamente, para fins de propiciar a deliberação Colegiada mais célere.

Princípio, Senhor Presidente, Ministro Luiz Fux, por declarar, de início, a modificação da minha compreensão tal como houvera assentado na cautelar em relação ao feito atinente à Companhia Metropolitana do Distrito Federal, em que houvera inicialmente assentado que deveria também se submeter ao regime especial dos pagamentos da Fazenda Pública, ao passo que mantenho o entendimento prévio quanto à Emater-Pará, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará.

Explicito essa diferenciação e este segundo olhar mais verticalizado que, como disse, revela a importância não só das sustentações orais, mas também das contribuições genuínas dos *amici curiae* para o desate da matéria, e também evidencia que todos nós aqui nos encontramos num Juízo Colegiado cujo resultado também se constrói a partir dessa interlocução dialógica entre os magistrados, com a advocacia pública, com a advocacia privada, com o Ministério Público, fazendo, portanto, o verdadeiro sentido do Juízo Colegiado, aplicando a expressão *festina lente*, ou seja, como se sabe, conjugando prudência e ousio, portanto, tendo essa preocupação, que remete às origens do sentido dessa expressão latina.

Portanto, eu estou a dizer que, num segundo olhar mais verticalizado, notadamente por intermédio do cotejo entre a hipótese da empresa estatal dependente da estrutura distrital e a diretriz jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, firmo convicção que aqui trago no sentido de propor o não referendo da cautelar, embora por mim mesmo anteriormente deferida de forma monocrática, em relação à ADPF 524 e ratifico, por outro lado, as razões e conclusões adotadas, também em sede monocrática, já no âmbito da ADPF 530, ambas de minha relatoria, e as razões são as seguintes.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): De plano, manifesto minha proposta no sentido de referendar a medida cautelar anteriormente deferida na exata extensão delineada na decisão monocrática.

Mantenho, portanto, compreensão a respeito da natureza jurídica da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará. Cuida-se de órgão criado pela Lei 4.669/1976 editada pelo Estado do Pará, empresa pública de direito privado, vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura.

Conforme já fiz notar em decisão monocrática, há diretriz jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal segundo a qual empresa pública que atua na ordem econômica prestando serviços públicos sem intuito de lucratividade ou caráter concorrencial equipara-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da Constituição da República. Extrai-se da lei estadual instituidora da EMATER – PARÁ ser esta compreensão jurisprudencial aplicável ao caso em questão.

Nesse sentido, o Tribunal Pleno do STF com referência à empresa de gestão de recursos do Estado do Piauí S/A assentou que é aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, sob pena de afrontar os preceitos fundamentais representados pela legalidade orçamentária, separação dos poderes e regime constitucional de execução de débitos contra a Fazenda Pública.

Eis o teor da ementa da ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2018:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2.
Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo

ADPF 530 MC-REF / PA

graus 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.”

Por sua vez, no âmbito da ADPF-MC 437, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 24.03.2017, argumentou-se o seguinte:

“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.

(...)

Extraio da documentação trazida aos autos que a EMATERCE, embora constituída sob a forma de empresa

ADPF 530 MC-REF / PA

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’.”

No mesmo sentido, cito a ADPF-MC 405, também de relatoria da Ministra Rosa Weber, assim ementada:

“MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. BLOQUEIO, ARRESTO, PENHORA, SEQUESTRO E LIBERAÇÃO DE VALORES EM CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DE SALÁRIOS E BENEFÍCIOS DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS. SATISFAÇÃO DE CRÉDITOS DE PRESTADORES DE SERVIÇOS. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES POLÍTICAS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ATO DO PODER PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABÍVEL. ARTS. 1º, CAPUT, E 4º, § 1º, DA LEI Nº 9.882/1999. ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO

ADPF 530 MC-REF / PA

ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS. TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES ÓRGÃOS OU CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VEDAÇÃO. ARTS. 2º, 84, II, e 167, VI e X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES IMPUGNADAS EXCLUSIVAMENTE NOS CASOS EM QUE AS MEDIDAS CONSTRITIVAS TENHAM RECAÍDO SOBRE RECURSOS DE TERCEIROS, ESCRITURADOS CONTABILMENTE, INDIVIDUALIZADOS OU COM VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA. 1. As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, caput, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999. 2. A efetividade do modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Constituição Federal supõe a observância dos princípios e regras do sistema orçamentário (arts. 167, VI e X, da CF), do regime de repartição de receitas tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da garantia de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (art. 100, da CF). Expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais, que alcancem recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica implicam alteração da

ADPF 530 MC-REF / PA

destinação orçamentária de recursos públicos e remanejamento de recursos entre categorias de programação sem prévia autorização legislativa, o que não se concilia com o art. 167, VI e X, da Constituição da República. 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 lesão aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política. Precedente: ADPF 387/PI, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 23.3.2017. Fumus boni juris evidenciado. 3. Satisfeito o requisito do periculum in mora ante o elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Rio de Janeiro. 4. Deferimento apenas parcial para suspender os efeitos das decisões judiciais impugnadas exclusivamente nos casos em que as medidas constritivas nelas determinadas tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, em afronta aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Constituição da República. 5. Medida cautelar deferida em parte.” (ADPF 405 MC, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe 05.02.2018)

Ademais, cito precedentes de ambas as Turmas do STF:

“Agravos regimentais 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

ADPF 530 MC-REF / PA

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, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma. DJe 29.02.2016)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REGIME DE PRECATÓRIO. NÃO CABIMENTO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. CONCORRÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS. SÚMULA 279/STF. PRECEDENTES. 1. A presente causa foi decidida com base na análise dos fatos e provas constantes dos autos. Incidência da Súmula 279/STF. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.” (RE 1111425 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 10.05.2018)

Mais recentemente, este Tribunal Pleno reafirmou a invalidade jurídica do expediente de bloqueio de recursos públicos para o pagamento de verbas trabalhistas devidas a empregado público no âmbito da ADPF 275, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, j. 17.10.2018. Logo, assentou-se a impossibilidade de constrição judicial de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, por força de convênio e para finalidade específica legalmente definida.

Feitas essas considerações, a meu ver, **resta configurada a plausibilidade das alegações do Autor**, haja vista patente ofensa aos preceitos fundamentais referentes à legalidade orçamentária e à sistemática especial de pagamentos de débitos da Fazenda Pública.

ADPF 530 MC-REF / PA

Igualmente, conforme também já posto na decisão monocrática, **constato a iminência de perigo de difícil reparabilidade**, pois se versa sobre verbas de incerta recuperabilidade, após sua transferência a credores de obrigações trabalhistas de natureza alimentar. Além disso, constata-se potencial risco de comprometimento do patrimônio e das políticas públicas agrícolas desenvolvidas pela EMATER-PA.

Por outro lado, **os argumentos adicionais esposados pelo Autor em sede de agravo regimental não me demovem da observância do princípio da separação dos poderes e da repartição constitucional das competências jurisdicionais.**

Por mais louváveis que sejam as preocupações de mandatário de cargo público referente a chefia de Poder Executivo, o pleito de inviabilizar preventivamente o exercício jurisdicional de todo o aparato judicial trabalhista do Estado do Pará, a título de evitar novos bloqueios judiciais, foge ao arquétipo constitucional, porque trabalha com hipótese excepcionalíssima consistente em desrespeito ao sistema de precedentes.

Mesmo nesses casos que a teratologia ocorra, o sistema judicial opera sobre controle técnico vertical por intermédio de recursos e ações de competência originária. No particular, a via da reclamação constitucional atenderia com muito mais eficácia e de forma mais proporcional o desiderato do Requerente. De toda maneira, a normatividade legal faculta ao legitimado processual aviar pleito de tutela cautelar incidental a qualquer momento por simples petição.

Por conseguinte, a meu modo de ver a controvérsia constitucional em abstrato, não merece prosperar a pretensão do Autor quanto a esse aspecto dos efeitos vinculantes e da eficácia *erga omnes* das arguições de descumprimento de preceito fundamental.

Diante dessas razões, concluo meu voto pelo referendo da decisão liminar, com prejuízo do agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Pará.

De todo modo, convicto dessa percepção e observado que esta arguição já se encontra devidamente instruída, com informações

ADPF 530 MC-REF / PA

definitivas do Arguido e manifestações definitivas das instituições pertencentes às funções essenciais à Justiça, **proponho a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito.**

Evoco como precedentes a esse expediente processual a ADPF 337, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, j. 17.10.2018; ADPF 413, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2018; a ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2017; e a ADPF 190, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 27.04.2017.

Logrado êxito na proposta ora apresentada, julgo procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com a finalidade de determinar que as execuções de decisões judiciais proferidas contra a EMATER - PARÁ por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ocorra exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição da República, não submetendo-se a estatal a constrições judiciais diversas.

21/03/2019**PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o cabeçalho destes processos sugere alguma dúvida quanto à adequação do instrumental. Por quê? Porque se tem Governos arguindo descumprimento de preceito fundamental em relação a cidadãos e trabalhadores.

De início, não concebo o ajuizamento das arguições por Governos. São partes legítimas para arguição aquelas que o são para a ação direta de inconstitucionalidade.

Indaga-se: as execuções, em curso no Juízo próprio, foram direcionadas contra pessoas públicas, pessoas jurídicas de direito público? A resposta é desenganadamente negativa. As execuções foram direcionadas, por tomadores de serviço, contra pessoas jurídicas de direito privado. A alusão ao vocábulo "pública" consta da nomenclatura da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater. Se formos às Leis da criação dessas duas Companhias, vamos ver que são pessoas jurídicas de direito privado. A única peculiaridade é que, considerada a espécie empresa pública, tem-se a participação acionária do Poder Público, na percentagem de cinquenta e um por cento.

Não concebo que se admita a legitimidade do Governador do Distrito Federal, do Governador do Estado do Pará, na defesa de direito alheio, de pessoas jurídicas de direito privado.

Mas há mais: surge imprópria a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a implicar, em última análise, queima de etapas para chegar-se ao Supremo. A meu ver, as arguições ganham contornos de verdadeiras advocatórias. Mediante as arguições, está-se trazendo ao Tribunal, considerada a provocação de partes ilegítimas – como já ressaltai, os Governadores do Distrito Federal e do Estado do Pará –, o que deveria chegar na via recursal – como disse –, com queima de etapas e, o que é pior, visando esvaziar-se a concretude de prestações

ADPF 530 MC-REF / PA

alimentícias.

Em síntese, as empresas contratam pela Consolidação das Leis dos Trabalho, mas não querem se subordinar ao regime de execução própria. Querem, por meio de interposta pessoa, o Governador do Estado, e numa via que devia ser afunilada, da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a observância do direito público.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu acredito, Ministro Marco Aurélio, que, conforme o Relator aqui noticiou, há muita controvérsia sobre esse tema, até porque os Estados, como oferecem aportes a essas empresas, eles são, teoricamente, terceiros prejudicados, que têm interesse processual e, teoricamente, teriam *legitimatío ad causam*. Mas não estou negando tudo o que Vossa Excelência disse, estou dizendo que a percepção é de que há efeito reflexo no Estado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não concebo, Presidente, quanto às execuções em curso, direcionadas contra ex-empregadores – legitimação concorrente, substituição processual das empresas, no que têm personalidade jurídica própria. Não concebo que se conclua nem pela legitimação concorrente nem pela substituição dessas empresas. Elas não poderiam vir com a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Mas, então, vem o Estado, que, em relação a elas, apenas tem uma qualidade – quer dizer, o Distrito Federal e o Estado do Pará –, que é a de acionista, mais nada.

Então, Presidente, adianto o voto, para não retornar à tecla, não admitindo a legitimidade dos Governos para o ajuizamento destas arguições de descumprimento de preceito fundamental.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Mercê de eles terem legitimidade na declaratória de constitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Digo da manifesta impropriedade das arguições.

Por isso, preliminarmente, não admito as arguições de descumprimento de preceito fundamental.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu questiono o Colegiado se haveria necessidade de destacar essa preliminar. Eu acho que sim, não é? Então, como o Ministro Alexandre entende que deve ser destacada a preliminar, só essa questão, vamos destacá-la, ou não?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, até iria pedir para destacar porque, em relação ao mérito, irei pedir vista. Então, acho que poderíamos destacar a preliminar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, se vai haver pedido de vista, seria interessante que fosse amplo, inclusive quanto à preliminar, para julgar-se de forma concentrada.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu tenho a impressão de que a preliminar pode esvaziar até o pedido de vista. Se acolhida, esvazia o pedido de vista.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É verdade, se acolhida a preliminar, não há necessidade da vista, porque já acabou.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - É condição da ação constitucional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência, ministro Alexandre de Moraes, está confiando muito no meu taco de julgador!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Então! Aí, fico mais tranquilo na vista.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, antes de encerrar o julgamento, pediria a Vossa Excelência, se fosse possível, que convidasse um dos Advogados que assomou à tribuna ontem, seja o Advogado que representa a ANAMATRA, seja, eventualmente, o Advogado que fala pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores do Setor Público, para que esclareça, pelo menos para mim, se esses trabalhadores da EMATER foram contratados sob o regime

ADPF 530 MC-REF / PA

celetista. Isso, para mim, é importante.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Essa é uma praxe que algumas cortes constitucionais utilizam, e é importante que o pedido de Vossa Excelência seja aceito.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Agradeço a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Vossa Excelência é Advogado de que entidade?

O SENHOR ADVOGADO - Não, pelo requerente, o Governador do Estado. Eu pediria vênia...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Não, mas aqui a pergunta...Um momentinho, Doutor. O Ministro Lewandowski quer um esclarecimento da parte dos sindicatos. Depois, se surgir matéria de fato, o senhor pode falar.

O SENHOR ADVOGADO - Eu já adiantaria. Não só são regimes celetistas...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu tenho o bom hábito de tratar bem os Advogados, mas a ordem dos trabalhos é assim: o Ministro Lewandowski pediu esclarecimento dos sindicatos.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, eu pedi que se manifestassem os representantes dos trabalhadores, mas, sem prejuízo, depois, que se manifeste também o representante do Governo do Estado. E vejo que os Advogados já se levantaram; o Advogado Representante do Governador, adiantou-se e assomou à tribuna. Portanto, creio que todos poderão se manifestar, tal como Vossa Excelência determinou, na ordem em que solicitei.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Então, Vossa Excelência quer ouvir os dos sindicatos?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Inicialmente, os sindicatos e os representantes dos trabalhadores, para saber qual é a relação jurídica mediante a qual foram contratados os trabalhadores pela EMATER.

O SENHOR ADVOGADO - Presidente, esclarecendo a dúvida do

ADPF 530 MC-REF / PA

eminente Ministro Lewandowski, sim, todos os empregados da EMATER são do regime celetista, tanto que, nas causas todas, são decisões da Justiça do Trabalho, que são objeto de questionamento, na fase de execução.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - É claro que, se foram enviadas para a Justiça do Trabalho, em princípio, era essa a resposta que eu aguardava. Eu queria apenas saber se, porventura, haveria um vínculo estatutário ou, eventualmente, um outro vínculo de natureza pública.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Para dar publicização a esses vínculos. Pois, não, Doutor Britto.

O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO) - Ministro, só para esclarecer que, como estão conjuntas, os do Metrô também são todos celetistas, que é a segunda ADPF.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Pois, não, Doutor, mantendo a igualdade das partes, agora o senhor pode falar.

O SENHOR ADVOGADO - Obrigado! Ministro Lewandowski, são regidos pela CLT. No entanto, são selecionados pela via da seleção pública, e a EMATER é dependente integral do orçamento do Estado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Está esclarecido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O Advogado aproveitou para fazer a defesa do próprio Governador.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Não, apenas prestou um esclarecimento pelo princípio da igualdade das partes. Então, vamos destacar a preliminar e vamos colher os votos.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Estou conhecendo da arguição, porque preenchidos os requisitos, e também reconhecendo a legitimidade, como, aliás, a maioria deste Tribunal já o fez, na ADPF 387.

Portanto, estou conhecendo ambas as ADPFs e reconhecendo a legitimidade.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente,
peço vênua à divergência em relação à legitimidade e aos requisitos.

Acompanho o eminente Ministro-Relator.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO S/PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, eu considero relevantes as considerações do Ministro Marco Aurélio. Acho que, em algum momento, nós vamos ter que nos debruçar sobre a fixação de limites da ADPF.

Ela é muito importante, mas ando com a sensação de que ela está fugindo de controle; às vezes, é mandado de segurança; às vezes, recurso, portanto, ela tem prestado serviços importantes, mas, talvez, em algum momento, se precise de um freio de arrumação nessa matéria.

Por ora, no entanto, vou me filiar a essa posição mais liberalizante que temos adotado e, talvez, aguardando um momento mais oportuno e um estudo mais aprofundado, para que nós possamos ter limites definidos, para que também não seja um vale tudo processual.

Estou acompanhando o Relator.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO S/ PRELIMINAR

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, nestas ações, também acompanho o Relator.

Registro que tenho as mesmas preocupações do Ministro Marco Aurélio com relação à *legitimatio ad causam*. Todavia, nas ADPFs que me foram distribuídas para enfrentamento de liminar, eu também, como fez agora o Ministro Fachin, examinando a jurisprudência da Casa, não vi como afastar essa legitimidade diante da manifestação do Plenário, reconhecendo a legitimidade na ADPF 387 – também ajuizada pelo Estado do Piauí.

E o interessante – e, aí, comungo com as preocupações do Ministro Luís Roberto – é que, em uma das minhas ADPFs, especificamente a ADPF 513/MA, a arguição se fez não só contra as decisões da Justiça do Trabalho, mas também contra as decisões da Justiça Estadual e da Justiça Federal.

Então, de fato, sob a abrangência dessas ADPFs, está um número enorme de decisões judiciais, o que a mim também causa preocupação num controle concentrado, sobretudo em função das belíssimas sustentações orais que ontem nós ouvimos, a apontarem divergências e controvérsias fáticas com relação a aspectos essenciais para o enquadramento que aqui nós efetuamos.

Voto rejeitando, Senhor Presidente.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, se estivéssemos no início do julgamento, numa fase preliminar, acolheria a objeção levantada pelo Ministro Marco Aurélio, e também, nesse sentido, associo-me às preocupações de Sua Excelência, Ministro Barroso.

O que vejo, no entanto, é que, por razões de ordem prática e de economia processual, tendo em conta que o julgamento já se iniciou, houve a prolação do voto de mérito do Relator e ainda tivemos, diante de nós, substanciais sustentações orais e agora um pedido de vista: não vejo nenhuma praticidade, muito pelo contrário, acho que isso militaría, com o devido respeito, contra o bom andamento dos trabalhos, caso nós paralisássemos o exame do feito e o prosseguimento do julgamento nesta etapa.

Portanto, associando-me inteiramente às preocupações e às objeções do eminente Ministro Marco Aurélio, diante desses fatos que enuncio, voto no sentido do prosseguimento do julgamento.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, acompanho o voto do Relator que, como disse, demonstrou de maneira cabal, a admissibilidade da ADPF em casos tais.

E me lembro que, a rigor - e isso foi antecipado, talvez, antes mesmo da lei, por José Afonso da Silva -, a ADPF, entre nós, além de ser subsidiária à ADI e à ADC - portanto, de fato, é uma alternativa naqueles casos em que não admitimos ADI e ADC -, ela tem realmente essa característica - isso dizia José Afonso, nos seus escritos antecipatórios, ele que acompanhou o processo constituinte -, de recurso constitucional, de uma *verfassungsbeschwerde*.

Portanto, nessa linha que a doutrina se desenvolveu, após o advento da Lei nº 9.882, que pode até, depois, discutir, em algum momento, critérios. O próprio Tribunal, em algum momento, foi mais severo com o critério de subsidiariedade. Mas é notório, nós tivemos aqui, não faz muito tempo, um debate sobre essa questão, em um caso, salvo engano, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em que essa temática se adiantou.

De modo que subscrevo, na íntegra, a posição trazida pelo eminente Relator.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

V O T O
(s/ preliminar)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhor Presidente, para acompanhar, integralmente, o douto voto proferido pelo eminente Relator.

É o meu voto.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Apenas em razão dessa questão, tive oportunidade, ontem, de participar de um debate sobre o novo Código, na Ordem dos Advogados do Distrito Federal.

E, lá, naquela oportunidade, lembrei e até relembrei, baseado no meu querido amigo saudoso professor Barbosa Moreira, que, há vinte anos, o sistema processual brasileiro foi considerado um sistema que contemplava a regra processual mais bela do mundo, naquela parte em que afirmava que, se o juiz puder julgar o mérito a favor da parte a quem interessa a declaração de nulidade, ele deve afastar a questão formal e julgar a questão fundo.

Esta é uma questão de fundo importante. De sorte que, se afastada a preliminar, a tese que Vossa Excelência sustenta, no mérito, é muitíssimo importante, porque nós vamos debater, aqui, sobre salários de empregados, que vão se submeter ou não àquela demora da ordem dos precatórios, diante dos princípios constitucionais; e, para isso, vamos ter que vencer, também, a categorização de que o Estado é o empresário ou se o Estado é a Fazenda Pública *stricto sensu*.

Então, também vou rejeitar a preliminar, porque quero ouvir o voto de Vossa Excelência sobre essa matéria no mérito.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO, AGROPECUÁRIO E FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - STAFPA

ADV.(A/S) : ALEXANDRE SIMÕES LINDOSO (12067/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores do Setor Público, Agropecuário e Fundiário do Estado do Pará - STAFPA, o Dr. Alexandre Simões Lindoso. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.03.2019.

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* do requerente, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), vencido o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, após o voto do Ministro Relator, que referendava a decisão monocrática que concedia a liminar, com prejuízo do agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Pará, e propunha a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito, julgando parcialmente procedente o pedido formulado na arguição, com a finalidade de determinar que as execuções de decisões judiciais proferidas contra a EMATER-PARÁ por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ocorram exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República, não se submetendo a estatal a constrições judiciais diversas, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 21.03.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

08/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO, AGROPECUÁRIO E FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - STAFPA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE SIMÕES LINDOSO

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: Senhor Presidente, reconheço, de plano, a **legitimidade *ad causam*** ativa dos **Governadores do Distrito Federal e do Estado do Pará** para o ajuizamento das presentes ações (ADPF 524 e ADPF 530), nos termos dos **arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, V, da Constituição da República**.

2. Entendo **cabíveis** as presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental, na medida em que têm 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 bloqueio de recursos em contas bancárias titularizadas por entidades integrantes da Administração pública indireta (empresas públicas).

3. Os conjuntos de decisões judiciais que têm resultado em bloqueio e penhora de valores das contas da do Metrô-DF e da EMATER-PA traduzem, ambos, atos do Poder Público passíveis de controle judicial

ADPF 530 MC-REF / PA

pela via da ADPF, por caracterizarem, a expropriação de recursos administrados por entidades integrante da Administração pública indireta (empresas públicas), afronta aos postulados constitucionais relativos aos princípios e regras regentes da exploração de atividade econômica pelo Estado (**art. 173**), ao regime de precatórios (**art. 100**) e à garantia de continuidade dos serviços públicos essenciais.

Não é demais enfatizar, nessa ordem de ideias, a posição ocupada, no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, pela 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 econômicos, financeiros e orçamentários, caso dos invocados **art. 173 da CF**, cláusula autorizadora e limitadora da exploração de atividade econômica pelo Estado, e **art. 100, da CF**, que dispõe sobre regime de precatórios. 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

ADPF 530 MC-REF / PA

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 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.

4. As presentes arguições não esbarram 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 a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia objeto da presente ADPF. Impende ressaltar 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

ADPF 530 MC-REF / PA

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, 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

ADPF 530 MC-REF / PA

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)

5. As decisões judiciais impugnadas reputam incabível a sujeição da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER-PA) ao regime de precatórios assegurado pelo **art. 100 da Lei Maior** às Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, não obstante se tratem de entes integrantes da Administração pública indireta prestadores de serviços públicos essenciais em caráter de exclusividade.

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:

“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

ADPF 530 MC-REF / PA

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**. Confirmam-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 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)

ADPF 530 MC-REF / PA

“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 18.9.2008)

“Agravos regimentais 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

ADPF 530 MC-REF / PA

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)

O exame da documentação trazida aos autos indica que, embora constituída sob a forma de empresa pública, a EMATER-PA não explora atividade econômica em sentido estrito, em **regime de mercado**. Antes, oferece serviço público essencial em regime de exclusividade e não concorrencial, dependendo do repasse de recursos públicos.

No tocante à EMATER-PA, 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**.

Nessas circunstâncias, entendo que sobre as atividades desempenhadas pela EMATER-PA não incide o disposto no **art. 173, § 1º, II, da Lei Maior**, sujeitando-se, a cobrança dos débitos por eles devidos em virtude de condenação judicial, ao regime de precatórios assegurado pelo **art. 100 da Constituição da República**.

6. Tal conclusão encontra respaldo na jurisprudência recente desta Casa. Em **23.03.2017**, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADPF 387/PI** (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 25.10.2017) reconheceu aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, sob pena de lesão aos princípios constitucionais da legalidade orçamentária e da harmonia entre os Poderes, bem como ao regime constitucional dos precatórios. *In verbis*:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo graus 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

ADPF 530 MC-REF / PA

análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF). 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.” (ADPF 387, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 23.3.2017, DJe 25.10.2017)

No mesmo sentido, as decisões proferidas ao julgamento da **ADPF 275/PB**, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e da **ADPF 114/PI**, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, cujas ementas transcrevo:

“CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. CRÉDITOS TRABALHISTAS DEVIDOS POR ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PROCEDENTE. 1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF). Precedente firmado no julgamento da ADPF 387 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017). 2. Arguição conhecida e julgada procedente.” (ADPF 275/PB, Relator Ministro Alexandre de

ADPF 530 MC-REF / PA

Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 17.10.2018, DJe 27.6.2019)

“Direito constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos Judiciais. Bloqueio de recursos de convênios firmados entre a União e o Estado do Piauí. Pagamento de débitos trabalhistas. 1. Arguição proposta pelo Governador do Piauí contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-22ª Região que determinaram o bloqueio de recursos de convênios firmados entre o Estado e a União (e/ou autarquias federais) para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI. 2. As decisões judiciais se enquadram na definição de “ato do poder público” de que trata o caput do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, o que as sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 3. Os recursos vinculados à execução do objeto de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal. Ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF/1988) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber. 4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido e fixar a seguinte tese: ‘Os recursos públicos vinculados a convênios não podem ser bloqueados ou penhorados por decisão judicial para pagamento de débitos trabalhistas de sociedade de economia mista, ainda que as verbas tenham sido repassadas à estatal, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF/1988 e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988)’.” (ADPF 114/PI, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgamento em 23.8.2019, DJe 06.9.2019)

ADPF 530 MC-REF / PA

Na mesma linha, as liminares por mim deferidas, *ad referendum* deste Tribunal Pleno, na **ADPF 437** e na **ADPF 513**.

7. Ante o exposto, e na esteira da orientação que tem sido adotada por este Plenário, considerando o adequado aparelhamento e suficiente instrução do processo objetivo, bem como a consolidação, com o decurso do tempo, da jurisprudência desta Corte sobre o tema, proponho a conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito a fim de julgar **procedente** a arguição de descumprimento de preceito fundamental para afirmar a sujeição da execução de decisões judiciais proferidas contra a EMATER-PA ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República.

É como voto.

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Governador do Pará contra o conjunto de decisões da Justiça do Trabalho da 8ª região que, afastando a aplicação do regime constitucional de precatórios (art. 100 da Constituição Federal), processaram a execução de débitos trabalhistas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (EMATER/PA), determinando o implemento de medidas constritivas (bloqueios, penhoras, etc) em face dessa empresa.

O Requerente alega que a Justiça do Trabalho, ao entender que a execução dos débitos trabalhistas devidos pela EMATER/PA (empresa pública) deve seguir a mesma sistemática atinente às pessoas jurídicas de direito privado, incorre em violação aos arts. 2º; 84, II; 100; 167, VI e X; e 173, § 1º, II, da CF, pois a empresa em questão, prestadora de serviços públicos, seria integrante da Administração Indireta do Estado do Pará, devendo se submeter ao regime de precatório/RPV.

O eminente Ministro Relator concedeu medida cautelar (em 16/8/2018, peça 51) para *“determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e às varas trabalhistas com jurisdição no Pará que ‘suspendam imediatamente medidas de execução típicas daquelas empreendidas em face de entes de direito privado, assim impossibilitando, com relação a EMATER PARÁ, constrições patrimoniais e sua inscrição no cadastro de devedores trabalhistas,’ assim como ‘a suspensão imediata dos bloqueios bancários originários dos seus débitos trabalhistas em suas contas vinculadas a convênios ou de recursos próprios’”*.

Uma vez submetida a referendo pelo Tribunal Pleno, o Ministro Relator apresentou voto pela confirmação da referida decisão cautelar.

Pedi vista dos autos, em conjunto com a ADPF 524, para melhor análise da matéria.

É o relatório.

A Jurisprudência da CORTE, como assinalado na decisão sob referendo, registra um número razoável de precedentes editados em circunstâncias semelhantes ao caso em julgamento.

Publicação sem revisão Art. 95 do RISTF

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.

Afastada qualquer dúvida a respeito da configuração da EMATER/PA como empresa pública prestadora de serviço público, pertinente a aplicação do entendimento segundo o qual a decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob sua disponibilidade financeira, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF).

Em vista do exposto, ACOMPANHO o Ministro Relator na proposta de referendo da medida cautelar concedida.

É o voto.

Publicação sem revisão Art. 95 do RISTF

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530 PARÁ**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO, AGROPECUÁRIO E FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - STAFPA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE SIMÕES LINDOSO

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atendem para o objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Tem-se irresignação quanto à higidez constitucional de padrão interpretativo e decisório adotado no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, em controvérsias 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, observado o regime constitucional dos precatórios, considerada determinação de atos constitutivos a fim de adimplir verbas devidas a empregados.

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – Emater/PA possui personalidade jurídica de direito privado, dispõe de patrimônio próprio e goza de autonomia – artigo 1º do Decreto nº 2.277/2018. A ressaltar essa óptica, percebam competir à Presidência a representação ativa e passiva, judicial e extrajudicial, da entidade – artigo 35, inciso III, do Estatuto Social.

Nada obstante o ente federado tenha participação relevante na composição do capital social e parte das receitas da companhia seja oriunda de transferências operadas pelo Executivo, estas não integram a totalidade do patrimônio corrente da instituição, cuja gestão não se

ADPF 530 MC-REF / PA

confunde com a da Conta Única do Tesouro estadual.

Assento a ilegitimidade ativa do Governador para formalizar a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Verifica-se a inadequação da via eleita. Eventual pronunciamento jurisdicional, contrário à ordem jurídica, voltado à satisfação de obrigação de pagar tal como consignado em título alcançado pela preclusão maior, há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsitos ao devido processo legal, sendo dado chegar-se 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, revelador do cabimento da arguição apenas quando inexistir outro meio apto a sanar lesão a dispositivo fundamental.

Tenho como inadmissível a ação. Vencido no ponto, converto o referendo da liminar em julgamento final. O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional, presentes manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

A irresignação veiculada na peça primeira está direcionada contra a aplicação, a sociedade de economia mista que atua na ordem econômica prestando serviço público, do regime de execução atinente a pessoa jurídica de direito privado. Argui-se, como integrante da Administração indireta, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – Emater/PA.

Segundo informações da Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, as determinações de bloqueio, individualmente consideradas, foram específicas. Não alcançaram valores do Estado, mas quantia a ser por este repassada à Companhia.

Não consta que a Empresa se valha de orçamento para ser prevista verba voltada à satisfação de precatório. Os bens da entidade não constituem bens públicos. 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

ADPF 530 MC-REF / PA

execução, via precatório, restrito à Fazenda Pública – federal, estadual, distrital e municipal. Os parágrafos nele contidos versam referência a entidade de direito público, a orçamento ao qual submetida.

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

O constituinte, homenageando tratamento igualitário, previu a edição de lei a versar 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, referir-se à sujeição a diplomas e normas.

A disciplina não encerra exceção. Onde o legislador, principalmente o constituinte, não distingue, descabe ao intérprete, como que criando 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, concluiu pela inaplicabilidade, às sociedades de economia mista, da sistemática de execução dos precatórios. Assentou não ser possível confundir-se o regime de execução, alusivo às empresas privadas, ou o de requisitórios, atinente à Fazenda Pública, com a impossibilidade de 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.

ADPF 530 MC-REF / PA

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.

Surge inadequado dizer que, tratando-se de execução em face de pessoa jurídica de direito privado, há de observar-se instrumental pertinente não à pessoa jurídica de direito privado, mas à Fazenda – precatório –, projetando-se a liquidação do débito. Raciocínio diverso implica instituir exceção quanto à submissão, no tocante a direitos e obrigações, às regras trabalhistas, não prevista na Carta da República, reescrevendo-a em vez de protegê-la, à margem do papel reservado ao Supremo

Divirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 530

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO, AGROPECUÁRIO E FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - STAFPA

ADV.(A/S) : ALEXANDRE SIMÕES LINDOSO (12067/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores do Setor Público, Agropecuário e Fundiário do Estado do Pará - STAFPA, o Dr. Alexandre Simões Lindoso. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.03.2019.

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* do requerente, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), vencido o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, após o voto do Ministro Relator, que referendava a decisão monocrática que concedia a liminar, com prejuízo do agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Pará, e propunha a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito, julgando parcialmente procedente o pedido formulado na arguição, com a finalidade de determinar que as execuções de decisões judiciais proferidas contra a EMATER-PARÁ por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ocorram exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República, não se submetendo a estatal a constrições judiciais diversas, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 21.03.2019.

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão monocrática que concedeu a liminar, com prejuízo do agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Pará, converteu o julgamento deste referendo em decisão definitiva de mérito e julgou procedente o pedido formulado na arguição, com a finalidade de determinar que as execuções de decisões judiciais proferidas

contra a EMATER-PARÁ por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ocorram exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República, não se submetendo a estatal a constrições judiciais diversas, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator na conversão do referendo da liminar em julgamento final, mas julgava improcedente o pedido. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 28.8.2020 a 4.9.2020.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário