

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 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, 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 vênha 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 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 16a 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 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.

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, citem-se as decisões monocráticas proferidas na ADPF 114 (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 21/6/2007) e na ADPF 437 (Rel. Min. 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 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 Virtual - minuta de voto - 14/12/20 21:00

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.