

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CAUTELAR 3.327 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AUTOR(A/S)(ES)	: ESTADO DO CEARÁ E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
RÉU(É)(S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de “*ação cautelar preparatória*”, com pedido de liminar, ajuizada, em litisconsórcio ativo, pelo Estado do Ceará e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Ceará – EMATERCE **contra** a União Federal, que tem por objetivo a “*Concessão de medida liminar no sentido da União Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, abster-se de exigir que a EMATERCE apresente certidão negativa de débito trabalhista em chamadas públicas, impedindo, por conseguinte, qualquer restrição na chamada pública 02/2011, bem como possibilitando a imediata assinatura dos contratos relativos às chamadas públicas 02 e 10/2012*”.

Os autores sustentam, em síntese, para justificar sua pretensão cautelar, o que se segue:

“A inclusão no cadastro de devedores trabalhistas ocorre de forma automática (sem o prévio contraditório), desde que se constate as situações previstas na citada lei, conforme se infere da nova redação dada pela Lei 12.440/11 ao Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

Em decorrência do exposto a EMATERCE foi encartada no Banco Nacional dos Devedores Trabalhistas. A inclusão, como previsto na citada lei, ocorreu de forma imediata, sem que a entidade pudesse se manifestar sobre a constitucionalidade do ato.

Por outro lado, a EMATERCE foi vencedora de lotes das chamadas públicas 02/2011, 02/2012 e 10/2012, todas advindas do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, recentemente, passou a exigir a regularização da situação trabalhista da entidade, sendo que tal exigência vem sendo feita em relação às chamadas

públicas acima aludidas.

As referidas chamadas públicas se destinam à prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural para o acompanhamento de pessoas (famílias) em situação de extrema pobreza do Estado do Ceará.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário vem solicitando, através de ofícios, que a EMATERCE regularize, em determinados dias úteis, sua situação perante a Justiça do Trabalho, tendo em vista que a referida entidade se encontra encartada no Banco Nacional dos Devedores Trabalhistas.

Diga-se que a pendência quanto à regularização dos débitos tem impedido, inclusive, a assinatura dos contratos relativos as chamadas públicas 02 e 10/12, muito embora tenha a EMATERCE vencido específicos lotes dos referidos procedimentos.

Após duas solicitações de prorrogação dos prazos estabelecidos para regularizar a situação trabalhista da EMATERCE, as quais foram deferidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem-se que os novos prazos terminam nos próximos dias 20/03/2013 (para a chamada pública 02/11) e 10/04/2013 (para as chamadas públicas 02/12 e 10/12)." (grifei)

Reconheço, preliminarmente, **considerada** a norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição da República, que a presente ação cautelar preparatória **inclui-se na esfera** de competência originária do Supremo Tribunal Federal, **pois a causa principal**, a ser eventualmente ajuizada, **pertence** ao âmbito das atribuições jurisdicionais originárias **desta** Suprema Corte, **o que faz incidir**, na espécie, **a regra** consubstanciada no art. 800, "caput", do CPC.

Com efeito, **sabemos** que essa regra de competência **confere**, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de **Tribunal da Federação**, atribuindo, **a esta** Corte, em tal condição institucional, **o poder de dirimir** as controvérsias que, **ao irromperem** no seio do Estado Federal, **culminam**, perigosamente, **por antagonizar** as unidades que compõem a Federação.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

Cabe assinalar que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma de competência inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política, tem proclamado que “*o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo*” (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE – grifei), advertindo, por isso mesmo, que não é qualquer causa que legitima a invocação do preceito constitucional referido, mas, exclusivamente, aquelas controvérsias de que possam derivar situações caracterizadoras de conflito federativo (RTJ 81/675 – RTJ 95/485 – RTJ 132/109 – RTJ 132/120, v.g.).

Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política restringe-se àqueles litígios – como o de que ora se cuida – cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação, em ordem a viabilizar a incidência da norma constitucional que atribui, a esta Suprema Corte, o papel eminentíssimo de Tribunal da Federação (AC 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – AC 2.156-REF-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 597-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 925-REF-MC/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Vale referir, neste ponto, o julgamento do Supremo Tribunal Federal em que esse aspecto da questão foi bem realçado pelo Plenário desta Suprema Corte:

“CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA

FEDERAÇÃO.

- A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, 'f'), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, 'f', da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes."

(ACO 1.048-00/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Daí a observação constante do magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/219-220, 1992, Saraiva), cuja lição, ao ressaltar essa qualificada competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, acentua:

"Reponta aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo. Pertencente embora à estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados." (grifei)

Definida, assim, a competência originária deste Tribunal, passo a analisar a postulação cautelar deduzida na presente sede processual. E ao fazê-lo, observo que os elementos produzidos nesta sede

processual revelam-se suficientes para justificar, na espécie, o acolhimento da pretensão deduzida, *em caráter liminar*, pelos litisconsortes ativos, eis que concorrem, segundo vislumbro em juízo *de estrita* deliberação, os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar ora postulada.

Sendo esse o contexto, tenho para mim que a inscrição da EMATERCE no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas, sem “*o prévio procedimento administrativo*”, parece haver sido efetivada com possível violação ao postulado constitucional *do devido processo legal* (também aplicável aos procedimentos de caráter meramente administrativo).

Cabe advertir, *por relevante*, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que a Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, *a determinada pessoa ou entidade*, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos.

Impende assinalar, *bem por isso*, na linha de decisões que já proferi nesta Corte (RTJ 183/371-372, AC 2.403-MC-ED-REF/DF, AC 2.893-MC/PI, AC 2.971-MC-REF/PI, *v.g.*), que o Estado, em tema de restrição à esfera jurídica de qualquer pessoa (inclusive das pessoas estatais), não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois – *cabe enfatizar* – o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público, de que resultem, *como no caso*, consequências gravosas no plano dos direitos e garantias fundamentais, exige a fiel observância do princípio do devido processo legal (CF art. 5º, LIV e LV), consoante adverte autorizado magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”,

vol. 1/68-69, 1990, Saraiva; PINTO FERREIRA, “**Comentários à Constituição Brasileira**”, vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, “**O Direito à Defesa na Constituição de 1988**”, p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, “**O Direito à Defesa na Constituição**”, p. 47/49, 1994, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, “**Comentários à Constituição do Brasil**”, vol. 2/268-269, 1989, Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “**Direito Administrativo**”, p. 401/402, 5^a ed., 1995, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “**Curso de Direito Administrativo**”, p. 290 e 293/294, 2^a ed., 1995, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “**Direito Administrativo Brasileiro**”, p. 588, 17^a ed., 1992, Malheiros, *v.g.*).

Cumpre ter presente, neste ponto, o valioso magistério de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em obra conjunta escrita com GILMAR FERREIRA MENDES e INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO (“**Curso de Direito Constitucional**”, p. 261/262, item n. 12.1, 2007, Saraiva), cuja lição ressalta a possibilidade constitucional de pessoas jurídicas titularizarem, elas mesmas, direitos e garantias fundamentais, áí incluídas, no que concerne às prerrogativas jurídicas de ordem procedural, as próprias pessoas de direito público:

“Não há, em princípio, impedimento insuperável a que pessoas jurídicas venham, também, a ser consideradas titulares de direitos fundamentais, não obstantes estes, originalmente, terem por referência a pessoa física. Acha-se superada a doutrina de que os direitos fundamentais se dirigem apenas às pessoas humanas. Os direitos fundamentais suscetíveis, por sua natureza, de serem exercidos por pessoas jurídicas podem tê-las por titular. (...).

.....
Questão mais melindrosa diz com a possibilidade de pessoa jurídica de direito público vir a titularizar direitos fundamentais. Afinal, os direitos fundamentais nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos.

Novamente, aqui, uma resposta negativa absoluta não conviria, até por força de alguns desdobramentos dos direitos fundamentais do ponto de vista da sua dimensão objetiva.

Tem-se admitido que as entidades estatais gozam de direitos do tipo procedural. Essa a lição de Hesse, que a ilustra citando o direito de ser ouvido em juízo e o direito ao juiz predeterminado por lei. A esses exemplos, poder-se-ia agregar o direito à igualdade de armas – que o STF afirmou ser prerrogativa, também, da acusação pública, no processo penal – e o direito à ampla defesa.” (grifei)

Essa visão do tema tem o apoio da própria jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal:

“A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.

- A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do ‘due process of law’, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes.”

(AC 2.032-OO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

A jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente

administrativa **ou** no âmbito político-administrativo, **sob pena de nulidade** da própria medida **restritiva** de direitos, **revestida**, ou não, de caráter punitivo (RDA 97/110 – RDA 114/142 – RDA 118/99 – RTJ 163/790, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 306.626/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, “in” Informativo/STF nº 253/2002 – RE 140.195/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – RE 191.480/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – RE 199.800/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, *v.g.*):

“RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW’.

- **O Estado**, em tema de punições disciplinares **ou** de restrição a direitos, **qualquer** que seja o destinatário de tais medidas, **não pode exercer** a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, **desconsiderando**, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, **pois o reconhecimento** da legitimidade ético-jurídica de **qualquer** medida estatal – **que importe** em punição disciplinar **ou** em limitação de direitos – **exige**, ainda que se cuide de procedimento **meramente** administrativo (**CF** art. 5º, LV), **a fiel observância** do princípio do devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **tem reafirmado** a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível **garantia** que, instituída **em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona** o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, **ainda** que em sede materialmente administrativa, **sob pena de nulidade** do próprio ato punitivo **ou** da medida restritiva de direitos. **Precedentes. Doutrina.**”

(RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende referir, por oportuno, que, **em situações semelhantes** à que se registra **na presente causa**, esta Suprema Corte **tem deferido**, “*initio litis*”, **medidas cautelares** em processos instaurados por iniciativa **do próprio Estado-membro** (RTJ 192/767-768, Rel. Min. CELSO DE MELLO – AC 235-MC/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – AC 1.260-MC/BA, Rel. Min. GILMAR MENDES – AC 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – AC 1.915-MC/RJ, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA –

AC 1.936-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ACO 900-TA/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, *v.g.*), determinando, então, a adoção da mesma providência que ora se postula nesta sede processual.

Cabe acentuar, ainda, por relevante, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem confirmado essa orientação (AC 39-AgR/PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, *v.g.*):

“(...) LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- *A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do ‘due process of law’, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. (...).”*

(AC 1.033-AgR-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cumpre relembrar, por sua extrema pertinência, decisão que o eminente Ministro GILMAR MENDES, como Relator, proferiu nos autos da AC 1.260-MC/BA, em que, ao ordenar a suspensão cautelar de eficácia de registro efetuado no SIAFI, assim fundamentou, no ponto, o seu ato decisório:

“A questão apresentada para análise não é nova neste Supremo Tribunal Federal. Em diversos precedentes análogos, a Corte já se manifestou pela concessão da liminar para afastar a inscrição do Estado no SIAFI/CADIN, sob o argumento de que

a inviabilidade de formalizar acordos e convênios, bem como receber repasses de verbas, pode gerar prejuízos ainda maiores (inclusive com a paralisação de serviços essenciais) do que a ausência da inscrição do Estado, supostamente devedor, nesses bancos de dados. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AC nº 39 (MC), Rel. Min. Ellen Gracie, monocrática, DJ 11.07.03; AC 223 (MC), Rel. Min. Gilmar Mendes, monocrática, DJ 23.04.04; AC 266 (MC), Rel. Min. Celso de Mello, monocrática, DJ 31.05.04; AC nº 259 (MC), Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, unânime, DJ 03.12.04; AC nº 659 (MC), Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, unânime, julg. 12.06.06.” (grifei)

Ressalto, ainda, **julgamento** em caso virtualmente idêntico ao ora em análise, **no qual o Plenário** desta Suprema Corte **ordenou** a suspensão cautelar do registro **constante** do CADIN/SIAFI, **efetuado em desarmonia com a garantia do devido processo legal**:

“(...) LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

*- A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do ‘due process of law’, assegurada pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. **Doutrina. Precedentes.** (...).”*

(ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

“(...) BLOQUEIO DE RECURSOS FEDERAIS CUJA EFETIVAÇÃO ‘PODE COMPROMETER’ A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

- O Supremo Tribunal Federal, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes, organizados e mantidos pela União, tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais (ou, então, determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias), sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Precedentes.”

(AC 2.971-MC-REF/PL Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Registre-se, finalmente, que o Estado do Ceará e a EMATERCE justificaram, de maneira inteiramente adequada, as razões que caracterizam a concreta ocorrência, na espécie, da situação configuradora do “periculum in mora”.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, defiro integralmente, “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal (RISTE art. 21, inciso V), até final julgamento da causa principal, o pedido de medida liminar formulado pelo Estado do Ceará e a EMATERCE, em ordem a determinar, cautelarmente, que a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, abstenha-se quanto à exigência da apresentação de certidão negativa de débito trabalhista em chamadas públicas, “(...) impedindo, por conseguinte, qualquer restrição na chamada pública 02/2011, bem como possibilitando a imediata assinatura dos contratos relativos às chamadas públicas 02 e 10/2012”.

AC 3327 MC / DF

2. **Comunique-se, com urgência, o teor** da presente decisão, *para cumprimento imediato*, ao Senhor Advogado-Geral da União, ao Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário e ao Senhor Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração desse mesmo Ministério.

Publique-se.

Brasília, 18 de março de 2013.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator