

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.167
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10^a REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

V O T O

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):
Inicialmente, assento o cabimento da presente ADPF, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de subsidiariedade e de identificação de preceitos fundamentais na ordem constitucional. Por evidente, também há legitimidade do Autor no particular, por pertinência temática, haja vista que a EMATER - DF compõe a Administração Indireta do ente distrital.

Segundo o autor, as decisões judiciais das Varas de Trabalho do Distrito Federal e do Tribunal Regional do Trabalho da 10^a Região que têm resultado, reiteradamente, em bloqueio e penhora de valores das contas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER/DF para o pagamento de verbas trabalhistas, ofendem preceitos fundamentais referentes à execução orçamentária pela Administração Pública.

Releva notar que este Supremo Tribunal Federal tem admitido a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente diretamente de decisão judicial ou de interpretação conferida pelo Poder Judiciário a determinada controvérsia de matiz constitucional. Nessa sentido, destaco a ADPF 949, sob relatoria do Ministro Nunes Marques, que teve como objeto múltiplas decisões judiciais, em diversos graus de jurisdição, que determinavam a penhora ou o bloqueio de patrimônio de empresa pública prestadora de serviço público:

"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. MEDIDAS CONSTRITIVAS DO PATRIMÔNIO DE EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCEIAL. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. Conforme ótica reiterada desta Corte, admite-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar conjunto de decisões judiciais que determinam a penhora, o sequestro ou o bloqueio de recursos públicos. Precedentes. 2. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido da aplicabilidade, às empresas públicas prestadoras de serviço público típico de Estado e de natureza não concorrencial, do regime de precatório próprio da Fazenda Pública (CF, art. 100). 3. Atos judiciais que determinam medidas constritivas de receitas públicas com a finalidade de satisfazer crédito violam os preceitos fundamentais da separação de poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos (CF, arts. 2º; 60, § 4º, III; 37, caput; 167, VI; e 175). Precedentes. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, com determinação de cassação das decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), bem assim de submissão da empresa ao regime constitucional dos precatórios."

Nessa linha, o conjunto de decisões judiciais que têm resultado no bloqueio e penhora de bens e valores da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER/DF para atender demandas relativas ao pagamento de débitos trabalhistas amolda-se ao conceito de ato do Poder público passível de impugnação pela via da ADPF.

Destaco, ademais, que questão semelhante foi objeto de outras

ADPF 1167 / DF

arguições de descumprimento de preceito fundamental que tramitaram nesta Corte, como a ADPF 437, Rel. Min. Rosa Weber, e a ADPF 530, de minha relatoria.

Prossigo.

No mérito, cuida-se de pessoa jurídica criado pelo Decreto Distrital 4.140/1978, de acordo com autorização constante da Lei Federal nº 6.500/1977, como empresa pública de direito privado, vinculada à Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, cuja atuação tem por objetivo o planejamento, a coordenação e a execução de programas de assistência técnica e extensão rural (art. 2º da Lei nº 6.500/1977).

Com efeito, 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 para fins de aplicação do regramento previsto no art. 100 da Constituição da República. Extrai-se da norma instituidora da EMATER/DF 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.

ADPF 1167 / DF

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 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.

ADPF 1167 / DF

(...)

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

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 1^a 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 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 CONSTITUTIVAS 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 parâmetros 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

ADPF 1167 / DF

fixados nas decisões judiciais, que alcancem recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica implicam alteração da 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 constitutivas 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:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Sociedade de economia mista. Regime de precatório. Possibilidade. Prestação de serviço público próprio do Estado. Natureza não concorrencial. Precedentes. 1. A

ADPF 1167 / DF

jurisprudência da Suprema Corte é no sentido da aplicabilidade do regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. 2. A CASAL, sociedade de economia mista prestadora de serviços de abastecimento de água e saneamento no Estado do Alagoas, presta serviço público primário e em regime de exclusividade, o qual corresponde à própria atuação do estado, haja vista não visar à obtenção de lucro e deter capital social majoritariamente estatal. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (RE 852302 AgR, 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

ADPF 1167 / DF

convênio e para finalidade específica legalmente definida.

Nesses termos, entendo que as decisões questionadas vão de encontro a preceitos fundamentais referentes à legalidade orçamentária e à sistemática especial de pagamentos de débitos da Fazenda Pública. De igual forma, constata-se potencial risco de comprometimento do patrimônio e das políticas públicas agrícolas desenvolvidas pela Emater-DF.

Ante o exposto, 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 - DF por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 10^a Região ocorra sob o regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição da República, não submetendo-se a estatal a constrições judiciais diversas.

É como voto.