

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RECDO.(A/S) : **VITOR RIBEIRO DA SILVA**
ADV.(A/S) : **ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS**

Recurso Extraordinário. 2. Constitucional, Processual Civil e do Trabalho. 3. Execução. Penhora de bens da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA. Sucessão posterior pela União. 4. É válida a penhora em bens de pessoa jurídica de direito privado, realizada anteriormente à sucessão desta pela União, não devendo a execução prosseguir mediante precatório (art. 100, *caput* e § 1º, da Constituição Federal). 5. Repercussão geral. 6. Recurso extraordinário não provido.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do ministro Dias Toffoli, vice-presidente, apreciando o Tema 355 da repercussão geral, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, negar provimento ao extraordinário e fixar a tese: “É válida a penhora em bens de pessoa jurídica de direito privado, realizada anteriormente à sucessão desta pela União, não devendo a execução prosseguir mediante precatório”., nos termos do voto do Relator.

Brasília, 9 de fevereiro de 2017.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RECDO.(A/S) : **VITOR RIBEIRO DA SILVA**
ADV.(A/S) : **ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Superior do Trabalho assim ementado:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO. PENHORA. SUCESSÃO DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO PELA UNIÃO. DECISÃO REGIONAL EM CONSONÂNCIA COM A ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL N.º 343, DA SBDI-1, DO TST. Não merece ser processado o Recurso de Revista quando a decisão recorrida estiver em consonância com a atual, iterativa e notória jurisprudência desta Corte, nos termos da Súmula n.º 333 do TST, e art. 896, parágrafo 4º da CLT. Ademais, nega-se provimento ao Agravo de Instrumento em sede de execução de sentença, quando não é demonstrada violação direta e literal a dispositivo de natureza constitucional. Aplicação do disposto no art. 896, parágrafo 2º da CLT e da Súmula n.º 266 do TST. Agravo de Instrumento não provido”. (Fl. 257)

No recurso, interposto com fundamento no artigo 102, III, *a*, da Constituição Federal, defende-se a impenhorabilidade de créditos pertencentes agora à União, na figura do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), advindos de cessão de créditos feito a ela

RE 693112 / MG

pela extinta Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA). Ao não reconhecer isso, argumenta-se que o acórdão recorrido violou os arts. 5º, II, e 100, *caput* e § 1º, do texto constitucional.

Narra-se que a RFFSA foi extinta pela Medida Provisória 353/2007, convertida na Lei 11.483/2007, tendo sido sucedida pela União em seus direitos, suas obrigações e nas ações judiciais em que fosse autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada.

Assim, tornando-se a União responsável pelo passivo trabalhista da empresa extinta, argumenta-se ser inegável que a penhora em curso nos presentes autos recai sobre bens públicos, devendo a execução ser processada segundo os arts. 730 e 731 do CPC/1973 e o pagamento do débito obedecer aos ditames do art. 100, *caput* e § 1º, da Constituição Federal. Este último proíbe a penhora de bens públicos e estabelece a via dos precatórios para pagamento de débitos da Fazenda Pública, e não de forma direta, como o almejado pela decisão contestada.

Postula-se, também, que, mesmo com a penhora tendo sido realizada antes da sucessão de débitos à União, não há direito real do credor sobre os bens em questão, já que não há direito adquirido deste à execução de bem já penhorado.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 279 a 295), nas quais se alega descabimento de recurso extraordinário, com base na Súmula 282. Aduz-se que não há demonstração direta e literal de uma afronta à matéria constitucional suscitada e que a recorrente almeja revisão de fatos e provas, vedada pela Súmula 126 do TST.

O recorrido afirmou, ademais, que o crédito da RFFSA, pessoa jurídica de direito privado, era passível de penhora, a qual ocorreu antes da edição da Medida Provisória 353/2007. Portanto, alegou ser incabível o regime de precatório no caso, entendendo-se por correta a penhora.

RE 693112 / MG

Argumentou que, do contrário, seria violado o postulado constitucional do direito adquirido (art. 5º, XXXVI). Sustentou, por fim, que era cabível a aplicação de juros de mora até a data do efetivo pagamento do crédito, em relação à RFFSA, por esta não estar albergada pela Súmula 304 do TST, já que não é instituição financeira.

Inadmitido o recurso na origem, foi interposto agravo, ao qual dei provimento para determinar o regular processamento do recurso extraordinário.

O Tribunal reconheceu a repercussão geral (Tema 355), com o seguinte título:

“a) Penhora de bens da Rede Ferroviária S.A. realizada anteriormente à sucessão pela União; b) Possibilidade de execução, pelo regime de precatório, dos bens da Rede Ferroviária”.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do recurso extraordinário (fls. 331 a 333), no sentido de que: *“uma vez que a União, quando sucedeu a RFFSA, passou a figurar na relação processual no seu polo passivo, e sendo os seus bens insuscetíveis de apropriação, não há razão para que o processo, que visa justamente a expropriar os bens do devedor, tenha prosseguimento”*. Concluiu dizendo que a execução deve seguir os ditames do art. 100 da Constituição Federal.

É o relatório.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Conforme assentei quando submeti a matéria à análise da repercussão geral (Tema 355), duas questões devem ser examinadas por esta Corte: a validade da penhora de bem da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, realizada anteriormente à sucessão de seus créditos pela União e a possibilidade de a execução prosseguir mediante precatório, ante o disposto no artigo 100, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Na espécie, o Tribunal Superior do Trabalho confirmou o acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, para manter válida a penhora de créditos da extinta RFFSA, mesmo após a sucessão pela União. Esse entendimento teve como fundamento orientação consolidada naquele Tribunal Superior pela OJ nº 343 da SBDI-1, que estabelece o seguinte:

“PENHORA. SUCESSÃO. ART. 100 DA CF/1988. EXECUÇÃO. É válida a penhora em bens de pessoa jurídica de direito privado, realizada anteriormente à sucessão pela União ou por Estado-membro, não podendo a execução prosseguir mediante precatório. A decisão que a mantém não viola o art. 100 da CF/1988”.

No recurso extraordinário, a União sustenta que essa decisão violou os artigos 5º, II; e 100, *caput* e § 1º, do texto constitucional, ao seguinte argumento:

“(...) após a sucessão da RFFSA pela União não cabe mais

RE 693112 / MG

discutir legitimidade da penhora sobre bens pertencentes a este ente público, sob o aspecto de que não existem bens suficientes à garantia total do juízo, uma vez que a recorrente se tornou responsável pelo pagamento do passivo trabalhista da empresa extinta”. (fl. 272). Desse modo, conclui que “I) a penhora efetivada nos presentes autos recai sobre bens públicos; II) a execução deve ser processada de acordo com o disposto nos artigos 730 e 731 do CPC; III) e que o pagamento do débito deve obedecer o procedimento previsto no artigo 100, caput e §1º, da Constituição Federal”. (Fl. 272)

Consta nos autos que a ação trabalhista que originou a constrição judicial (00486-2005-151-03-00-3) foi proposta por Vítor Ribeiro da Silva contra a empresa Ferrovia Paulista S/A – FEPASA, objetivando o pagamento de direitos trabalhistas decorrentes da prestação de serviços realizados no período de 4.5.1974 a 16.4.1996 (fls. 7-18). A demanda trabalhista foi julgada procedente em parte (fls. 32-38).

Já em fase de execução, a RFFSA, sociedade de economia mista federal, instituída com base na autorização contida na Lei n. 3.115, de 16.3.1957, passou a integrar o polo passivo da execução, por ter incorporado a FEPASA, nos termos da autorização dada pelo Decreto n. 2.502, de 18.2.1998.

O Juiz da 2ª Vara do Trabalho de Passos/MG, em 21.1.2005, converteu em penhora o depósito judicial efetuado em 17.1.2005, no valor de R\$ 49.136,23 (quarenta e nove mil, cento e trinta e seis reais e vinte e três centavos), referente a créditos oriundos do Contrato de Arrendamento de Bens Vinculados à Prestação de Serviço Público de Transporte Ferroviário celebrado pela RFFSA com a empresa MRS Logística S/A (Contrato n. 072/96). Essa decisão foi mantida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região em julgamento ocorrido em 25.10.2006 (fls. 132-138).

RE 693112 / MG

Por sua vez, a RFFSA foi extinta pela Medida Provisória n. 353, de 22.1.2007, convertida na Lei 11.483, de 31.5.2007, quando então foi sucedida pela União em seus direitos, suas obrigações e nas ações judiciais em que fosse autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada. O artigo 2º, inciso I, da referida MP, que tratou da sucessão processual da RFFSA, em razão de sua extinção, assim dispôs:

“Art. 2º Na data de publicação desta Medida Provisória:

I - a União sucederá a extinta RFFSA nos direitos, obrigações e ações judiciais em que esta seja autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada, ressalvadas as ações de que trata o inciso II do *caput* do art. 17; (...)”.

Em 5.3.2007, o Juízo da Execução liberou, por alvará de levantamento, parte do valor executado em favor do reclamante, prosseguindo a execução quanto às multas e demais encargos (fl. 147).

Nota-se que a sucessão da empresa privada RFFSA pela União ocorreu no dia 22.1.2007 (MP n. 353, de 22.1.2007, convertida na Lei 11.483, de 31.5.2007), após a determinação da constrição judicial realizada no dia 21.1.2005 e confirmada pelo TRT da 3ª Região em 25.10.2006 (fls. 132-138).

Pois bem. Destacadas essas questões, passo ao julgamento da matéria submetida à análise da Corte neste julgado.

Inicialmente, imperioso ressaltar que a presente controvérsia não envolve o debate acerca da natureza jurídica da empresa privada RFFSA.

Inclusive, quanto a esse assunto, anoto que o Plenário Virtual deste Tribunal, no julgamento do RE-RG 959.489 (Tema 909), rel. min. Teori

RE 693112 / MG

Zavascki, DJe 18.8.2016, por unanimidade, rejeitou a repercussão geral de recurso que pretendia o reconhecimento da imunidade tributária recíproca da própria RFFSA, ao argumento de que a empresa privada prestava serviços públicos de titularidade da União. Em síntese, o Supremo Tribunal Federal concluiu que o tema demandava exame de matéria infraconstitucional. Eis a ementa do julgado:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A (RFFSA). PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS AO GOZO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (ART. 150, VI, A, DA CF/88). MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. Possui natureza infraconstitucional a controvérsia relativa ao preenchimento, pela Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), dos pressupostos necessários ao gozo da imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a, da CF/88). 2. É cabível a atribuição dos efeitos da declaração de ausência de repercussão geral quando não há matéria constitucional a ser apreciada ou quando eventual ofensa à Carta Magna ocorra de forma indireta ou reflexa (RE 584.608-RG, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 13/3/2009). 3. Ausência de repercussão geral da questão suscitada, nos termos do art. 1.035 do CPC/2015”.

Outro ponto que desde já rebato, por ser vedado o julgamento em sede de recurso extraordinário, é a discussão acerca da titularidade do Contrato de Arrendamento de Bens Vinculados à Prestação de Serviço Público de Transporte Ferroviário celebrado pela RFFSA com a empresa MRS Logística S/A (Contrato n. 072/96), que originou o montante penhorado, visto que o TRT da 3ª Região, examinando a questão, afastou a alegação da União de que o crédito pertencia ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (fls. 132-138). Desse modo, divergir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem

RE 693112 / MG

demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos e das cláusulas do aludido contrato, o que é inviável nos termos das súmulas 279 e 454 desta Corte.

Nesses termos, *in casu*, cabe-nos examinar a alegação da União, sucessora da empresa privada, que reivindica que a execução seja processada em conformidade com o disposto nos artigos 730 e 731 do CPC/1973 (artigos 534 e 535 do CPC/2015), e o pagamento do débito obedeça ao regime de precatórios (artigo 100, *caput* e § 1º, da CRFB).

A disciplina atual dos precatórios, técnica específica da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, após inúmeras modificações legislativas, está regulamentada no artigo 100 e seus parágrafos da Constituição Federal, do qual destaco:

“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, **far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos**, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

(...)

RE 693112 / MG

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União

RE 693112 / MG

poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)”.

Por sua vez, o artigo 97 do ADCT aborda a forma como deverão ser feitos os pagamentos devidos pelas fazendas públicas, quando os estados, o Distrito Federal e os municípios estiverem em mora na quitação de precatórios vencidos, até que seja editada a lei complementar prevista no § 15 do citado artigo 100.

No âmbito infraconstitucional, o procedimento a ser seguido na execução contra a Fazenda Pública estava regulamentado nos artigos 730 e 731 do CPC de 1973, com o seguinte texto:

“Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito”.

O novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), modificou significativamente o procedimento dos artigos 730 e 731 do CPC/1973, passando a prever não mais um processo autônomo de execução, mas o cumprimento de sentença a ser requerido pelo credor, com a intimação da

RE 693112 / MG

Fazenda Pública para apresentar a impugnação (artigos 534 e 535 do CPC/2015).

Como se vê, o processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está disciplinado por normas especiais que a resguardam da aplicação das regras próprias da execução por quantia certa contra devedor solvente que tem por escopo expropriar bens do devedor a fim de satisfazer a pretensão do credor.

Isso significa que, na execução movida contra a Fazenda Pública, não há expropriação de bens, em razão de estarem revestidos da cláusula de inalienabilidade e impenhorabilidade, devendo o pagamento do débito submeter-se ao regime de precatórios (ou Requisição de Pagamento de Pequeno Valor – RPV), prescrito no artigo 100 da Constituição Federal.

Sobre a matéria, Leonardo José Carneiro da Cunha, manifestou-se nos seguintes termos:

“Quando a Fazenda Pública é o executado, todas essas regras não têm aplicação, eis que (sic) os bens públicos revestem-se do timbre da impenhorabilidade e da inalienabilidade.

(...)

Diante da peculiaridade e da situação da Fazenda Pública, a execução por quantia certa contra ela intentada contém regras próprias. Põe-se em relevo no particular, a *instrumentalidade do processo*, a impor adequação procedimental, na exata medida em que as exigências do direito material na disciplina das relações jurídicas que envolvem a Fazenda Pública influenciam e ditam as regras processuais.

Isso porque os pagamentos feitos pela Fazenda Pública

RE 693112 / MG

são despendidos pelo Erário, merecendo tratamento específico a execução intentada contra as pessoas jurídicas de direito público, a fim de adaptar as regras pertinentes à sistemática do precatório". (Cunha, Leandro Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*, 10ª. São Paulo: Dialética, 2012, p. 282 - grifei)

O artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, determina que as sociedades de economia mista e empresas públicas se submetam ao regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Confira-se o inteiro teor do dispositivo:

"Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º **A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - **a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)". (Grifei)

RE 693112 / MG

Nessa mesma linha, a jurisprudência desta Corte assentou entendimento de que as normas especiais que regem o processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública se estendem a todas as pessoas de direito público interno, o que abrange a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Desse modo, em regra, não é possível a aplicação do regime de precatórios às empresas públicas, nem às sociedades de economia mista, por constituírem pessoas jurídicas de direito privado, sujeitas ao regime de execução comum às empresas privadas (artigo 173, § 1º, da CRFB).

Sobre o tema, confira-se o RE-RG 599.628, rel. min. Ayres Britto, redator do acórdão min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 17.10.2011, ocasião em que o Plenário negou provimento ao recurso extraordinário das Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – ELETRONORTE. Confira-se a ementa dessa decisão:

“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”. (Grifei)

RE 693112 / MG

A propósito, confirmando esse entendimento, no AI-AgR 616.138, rel. min. Celso de Mello, DJe 11.12.2012, a Segunda Turma deste Tribunal negou provimento ao recurso da empresa pública estadual INCAPER – Instituto Capixaba de Pesquisa, cuja ementa transcrevo:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – EMPRESA PÚBLICA ESTADUAL – NOVAÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA – TRANSFORMAÇÃO EM AUTARQUIA ESTADUAL – SUBMISSÃO NECESSÁRIA AO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS (CF, ART. 100, “CAPUT”) – RECURSO DE AGRAVO PROVIDO. - O processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública acha-se disciplinado, nos termos do que prescreve a própria Constituição, por normas especiais que também se estendem às entidades autárquicas (RTJ 172/270 – RDA 151/189), sendo-lhes inaplicável o regime jurídico previsto no § 1º do art. 173 da Constituição, peculiar, tão somente, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, quando especificamente instituídas para exercer atividades no domínio econômico”.
(Grifei)

Apenas para registro, anoto que esta Corte, diante de situações excepcionais e bem peculiares, entendeu que determinadas pessoas jurídicas de direito privado poderiam submeter-se ao regime de precatórios. Exemplo disso é a extensão da sistemática à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, empresa pública que presta serviço público da competência da União e por ela mantido (RE 220.906, rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 14.11.2002; RE 229.696, rel. min. Ilmar Galvão, redator do acórdão min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.2002; RE-AgR 344.975, de minha relatoria, Segunda Turma, DJ 16.12.2005; e RE-AgR 393.032, rel. min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 18.12.2009).

RE 693112 / MG

Desse modo, por expressa disposição normativa (artigo 173, § 1º, inciso II, da CRFB), bem como pela pacífica jurisprudência desta Corte (vg. RE-RG 599.628 , rel. min. Ayres Britto, redator do acórdão: min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 17.10.2011), a RFFSA não possui os privilégios da Fazenda Pública, que, em regra, não são extensíveis às sociedades de economia mista, porquanto submetidas ao regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado. Quanto a esse ponto não existem dúvidas.

Contudo, resta uma questão que este julgado objetiva resolver: o fato de a União suceder processualmente empresa jurídica de direito privado, tem o condão de alterar o procedimento de execução efetivado no regime anterior (artigos 730 e 731 do CPC/1973), no sentido de invalidar a penhora realizada anteriormente e exigir que a execução prossiga mediante precatório, na forma da art. 100 da CRFB?

Penso que não. Como visto, o pagamento de débitos por precatórios possui a natureza jurídica de prerrogativa processual do Estado. Traduz-se no direito de não ser financeiramente executado senão por um procedimento ou regime de execução especial do débito bem mais vantajoso, que o resguarda de medidas constritivas, como penhora, arresto, sequestro, entre outras.

Assim, por se tratar de um tratamento peculiar concedido à Administração Pública, a União não pode simplesmente transmutar o regime de privado para público em prejuízo dos atos jurídicos já aperfeiçoados, sugerindo a aplicação de regra constitucional que protege as atividades, bens e serviços dos entes públicos e não de empresas públicas, nem de sociedades de economia mista.

Com efeito, esse privilégio não pode retroagir a período anterior à sucessão, época em que não incidia nenhum obstáculo à constrição dos bens da extinta RFFSA, apenas pelo fato de a pessoa jurídica de direito

RE 693112 / MG

público, no caso a União, ter assumido o polo passivo da execução perpetrada contra a empresa privada.

Dessa forma, o fato de a União suceder a RFFSA só tornaria obrigatória a submissão das execuções pendentes ao sistema de precatórios se houvesse previsão expressa no texto constitucional, exigindo que os pagamentos de débitos das fazendas públicas se dessem por meio desses mandados requisitórios, nas hipóteses em que houvesse a assunção de dívidas por meio da União, estados, municípios, autarquias ou fundações públicas.

Ademais, não se pode admitir que o próprio legislador ordinário, no caso por meio de lei infraconstitucional que autorizou a sucessão da RFFSA pela União (Lei n. 11.483, de 31.5.2007), modifique o regime jurídico da empresa privada, previsto no próprio texto constitucional, em prejuízo dos atos processuais já realizados. Se aceitarmos esse tipo de privilégio para desconstituir as relações processuais já havidas ao tempo da sucessão, estaríamos, aí sim, abrindo caminhos para grave ofensa à Constituição Federal, a exemplo do princípio da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito (artigo 5º, XXXVI, da CRFB).

Ao que me parece, o fato de o pagamento de débitos pela União submeter-se à sistemática dos precatórios não a autoriza a mudar as “regras do jogo”, escolhendo a sistemática de pagamento mais vantajosa, inclusive quanto às situações jurídicas consolidadas em período anterior ao ato que extinguiu a empresa e a admitiu figurar formalmente como ré no processo.

Acentuando a peculiaridade do procedimento específico de execução por meio de precatório, Francisco Wildo Lacerda Dantas assim pontuou:

“Cuidando-se de um tratamento desigual que a lei defere à Administração Pública, é **indispensável não se perder de**

RE 693112 / MG

vista que tais dispositivos devem ser interpretados teologicamente, com vistas à finalidade com que foram criados, e não como um fim em sim mesmo, sob pena de deixar de ser uma prerrogativa legítima para transformar-se em privilégio odioso e, como tal, inconstitucional, em face da garantia incrustada no *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

Com esse propósito, penso que este procedimento reclama uma interpretação que o considera legítimo, em cada caso, sempre que se identifique, em sua aplicação, **a realização de um interesse público (...)**". (grifamos) (Dantas, Francisco Wildo Lacerda. Execução contra a Fazenda Pública – Regime de precatório, São Paulo: Método, 2010, p. 94)

Penso que o caso em tela guarda semelhança com o decidido no julgamento do Recurso Extraordinário n. 599.176, com repercussão geral, rel. ministro Joaquim Barbosa, DJ 30.10.2014, oportunidade em que o Plenário, ao julgar caso em que também ocorreu a sucessão da RFFSA pela União, concluiu que a imunidade recíproca do art. 150, inc. VI, *a*, da Constituição da República não exonera o sucessor das obrigações tributárias relativas aos fatos ocorridos antes da sucessão. Eis a ementa do julgado:

"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. INAPLICABILIDADE À RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA POR SUCESSÃO. ART. 150, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO. A imunidade tributária recíproca não exonera o sucessor das obrigações tributárias relativas aos fatos jurídicos tributários ocorridos antes da sucessão (aplicação "retroativa" da imunidade tributária). Recurso Extraordinário ao qual se dá provimento".

RE 693112 / MG

Na ocasião do julgamento, o min. Teori Zavascki, em seu voto acompanhando o Relator do referido julgado, assim se pronunciou:

“Em primeiro lugar, se essa imunidade superveniente atingiria créditos legitimamente constituídos no passado. Penso que não. Vossa Excelência tem toda razão quando vota nesse sentido. É que essa imunidade superveniente decorreu de uma lei ordinária federal e transferiu, ao patrimônio da União, o que pertencia à Rede Ferroviária.

Ora, a se admitir que o legislador federal ordinário pode, mediante esse tipo de subterfúgio, eliminar créditos tributários legitimamente constituídos no passado, nós estaríamos abrindo portas para uma grave ofensa ao princípio federativo. Essa é uma questão.

O outro aspecto, que foi salientado da tribuna, é saber se a Rede Ferroviária Federal, à época da constituição do crédito tributário, gozava ela própria de imunidade tributária ou não. **Penso que, nesse ponto,** Vossa Excelência também tem razão. Em primeiro lugar porque, desde a Constituição de 88, as Sociedades de Economia Mista estão, por expressa disposição normativa da Constituição Federal, em seu artigo 173, § 1º, inciso II, submetidas ao Regime Jurídico das Pessoas Jurídicas de Direito Privado, inclusive quanto ao regime tributário”.
(Grifei)

A despeito de não versarem exatamente o mesmo objeto, no fundo, os dois julgados tratam da mesma questão jurídica, a saber: a possibilidade de se concederem privilégios próprios de pessoa jurídica de direito público, sucessora de empresa privada, aos atos processuais praticados antes da sucessão.

Como visto, no RE-RG n. 599.176, esta Corte concluiu que ***“a imunidade tributária recíproca não exonera o sucessor das obrigações***

RE 693112 / MG

tributárias relativas aos fatos jurídicos tributários ocorridos antes da sucessão (aplicação 'retroativa da imunidade tributária')". *Mutatis Mutandis*, penso que a solução desse julgado pode ser aplicada a este caso.

Nesse sentido, não se pode falar em afronta a preceito constitucional, nem em impenhorabilidade absoluta do bem penhorado em data anterior à sucessão processual da RRFS/A pela União, tendo em vista a impossibilidade de a sucessão ter efeitos retroativos em prejuízos dos atos processuais praticados.

Em certo sentido, a mudança do regime do rito de processamento da execução, quando já estabelecida a penhora, aproxima-se de uma fraude contra os credores. Sei que a expressão que emprego é forte e não a estou utilizando em sentido preciso. O fato é que a mudança, no curso do processo executivo, tal como posta nestes autos, representa uma forma de retirar dos credores a garantia de seus créditos já aperfeiçoada e consolidada na forma do regime anterior. E isso, dessa maneira, não se pode admitir.

Outro aspecto a se considerar no presente caso, é que o débito exequendo decorre do pagamento de direitos trabalhistas – prestação de serviços iniciada na década de 70 – de ex-empregado da antiga empresa Ferrovia Paulista S/A – FEPASA - cuja pretensão já se arrasta por quase duas décadas (a Reclamação foi proposta em 1996 e a penhora realizada em 21.1.2005).

Todos sabemos da existência de inúmeras execuções que tratam da mesma matéria, cujos processos estão sobrestados nos tribunais de origem aguardando a solução dessa controvérsia, cujos exequentes, se vivos, contam com mais de sessenta anos de idade (ver fls. 339-414).

RE 693112 / MG

Ora, admitir a pretensão da União neste processo, no sentido de submeter o crédito dos exequentes à ordem cronológica de apresentação dos precatórios (art. 100 da CRFB), tornaria ainda mais penosa a espera dos ex-trabalhadores em ver realizados seus direitos já reconhecidos e amparados pela coisa julgada.

Desse modo, se na época em que foi realizada a penhora, a RFFSA ainda não tinha sido sucedida pela União, revela-se legítima essa constrição patrimonial, no que resulta inadmissível a alegação de afronta ao artigo 100 da Constituição Federal.

Diante desses fundamentos, concluo que é válida a penhora em bens de pessoa jurídica de direito privado, realizada anteriormente à sucessão desta pela União, não devendo a execução prosseguir mediante precatório.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário.

É como voto.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, a conclusão trazida pelo eminente Relator - no sentido de negar provimento - leva em conta, substancialmente, o respeito aos atos processuais praticados antes da sucessão.

A penhora, neste caso, deu-se em 2006, e a sucessão, praticamente, um ano depois, em 2007. Portanto, nesta medida, o que, no voto de Sua Excelência, denomina-se de situação jurídica consolidada, impõe o respeito à penhora realizada anteriormente.

É também nessa direção a conclusão a que cheguei, sem embargo de, eventualmente, abrir-se algum debate em relação a valores e a residual que possam decorrer de um remanescente, do ponto de vista da execução.

Todavia, a expressão que o eminente Ministro-Relator utilizou - no sentido de referir-se a uma situação jurídica consolidada, e, em alguma medida, compreendendo também a impossibilidade de mudar o regime da própria execução, escolhendo a sucessora o regime que lhe pareça mais favorável - parece conduzir nessa mesma direção. Foi o que, aliás, o juízo da execução concluiu.

Portanto, levando em conta esses aspectos e o voto proferido por Sua Excelência nesta direção, vale dizer, admitindo que a execução prossiga na forma pela qual principiou - ou seja, aqui podemos denominar, como se pode haurir dos autos, execução direta -, com esta manifestação, estou acompanhando, integralmente, o voto do eminente Relator.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - (PRESIDENTE), também eu estou acompanhando o voto do Relator. Aqui há algumas singularidades que me levam a essa convicção.

A primeira, a de que o trânsito em julgado se deu quando a Rede Ferroviária Federal ainda existia autonomamente como sociedade de economia mista, portanto, como pessoa jurídica de Direito Privado. A instauração da execução se deu quando ela ainda era pessoa jurídica de Direito Privado; e a penhora se efetivou quando ela ainda era pessoa jurídica de Direito Privado. De modo que, se aplicarmos a ideia de *tempus regit actum*, não haveria nenhuma dúvida acerca da validade dessa penhora.

Em segundo lugar, o regime jurídico constitucional dos precatórios é, na verdade, um privilégio que se dá à Fazenda Pública. É uma exceção. E, portanto, acho que ela deve ser interpretada sempre com a parcimônia e o comedimento que se deve interpretar as exceções.

E, por fim, eu bem entendo o interesse público bem defendido da tribuna pela eminente Advogada-Geral da União. Mas aqui, essencialmente, um desses contextos em que a distinção clássica, interesse público primário e interesse público secundário, eu acho que se aplica. Eu bem entendo que o interesse do erário é melhor atendido pelo regime de precatórios, e isso foi bem exposto da tribuna. Mas acho que o interesse público primário na melhor realização da justiça e a preservação da segurança jurídica, que integram o interesse público primário, prevalecem sobre o interesse público do erário nessa circunstância.

Portanto, com esses breves comentários, eu estou acompanhando inteiramente a posição do Relator, e pelos seus fundamentos, eu apenas - porque tenho esse hábito em todos os meus votos - eu sintetizo - acho que isso é expressão da posição do Relator - o meu voto na seguinte proposição:

RE 693112 / MG

É constitucional a penhora de bens da extinta Rede Ferroviária Federal, ocorrida anteriormente à sucessão pela União, devendo a execução prosseguir nos termos dispostos pelo Código de Processo Civil, sendo inaplicável o regime de precatórios.

É como voto, Presidente.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, como entendo absolutamente hígida, à luz do texto constitucional, a compreensão consubstanciada na OJ 343 da SDI-1 do TST, acompanho, na íntegra, o voto, como sempre percuciente, do eminente Relator.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, Senhores Advogados, estudantes presentes, para além dos argumentos que foram aqui suscitados, há um fato inequívoco, a ação foi proposta quando a Rede Ferroviária Federal ostentava a natureza jurídica de pessoa jurídica de Direito Privado.

Já de priscas eras, o Código de Processo Civil estabelece que a alienação da coisa litigiosa, a qualquer título, não altera a legitimidade das partes. E a *ratio essendi* desse dispositivo é exatamente para que não surja uma outra parte que possa criar embaraço à efetividade da prestação judicial. Imagine-se, por exemplo, que o novo adquirente não tenha condições de pagar os ônus sucumbenciais. Por essa razão, o Código assenta: a alienação da coisa litigiosa não altera a legitimidade das partes. O novo adquirente pode até ingressar como assistente, no caso, litisconsorcial.

O mesmo se dá nesses casos de sucessão das empresas, porque aqui, no caso concreto, não se trata da surpresa de se defrontar com uma pessoa jurídica hipossuficiente. Na verdade, a parte originária, que começou, iniciou a sua demanda contra uma pessoa jurídica de Direito Privado e agora se depara com uma outra pessoa que tem significativas prerrogativas processuais, que, de alguma maneira, postergam a satisfação do seu direito. Então, a estabilidade do elemento subjetivo da demanda é uma regra já sedimentada de há muito.

E os argumentos aqui utilizados pelos Ministros que me antecederam fazem com que eu também conclua no mesmo sentido do percuciente voto do Ministro Gilmar Mendes.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, no caso, a execução se faz contra a Rede Ferroviária, não contra a Fazenda Pública. E a penhora data de 2004, sendo que a extinção da rede, que sucedera a FEPASA – a controvérsia diz respeito a relação jurídica mantida pelo exequente com a FEPASA –, verificou-se em 2007.

Não se trata de questionar a impenhorabilidade de bens públicos, mas, sim, de bens privados. E a segurança jurídica direciona no sentido de manter-se o quadro delineado pelo Judiciário até então, ou seja, admitida a penhora verificada.

A orientação tem predominado não apenas na Justiça do Trabalho, como também no Supremo. E há orientação jurisprudencial, a Orientação nº 343, da Subseção Especializada em Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho.

Marchemos sempre e sempre homenageando a segurança jurídica.
Desprovejo o recurso.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Também entendo *revestir-se de validade jurídica a penhora* que haja incidido sobre bens *pertencentes a entidade de direito privado (RFFSA)*, desde que – *considerado o contexto ora em exame* – esse ato processual tenha sido efetivado em momento **que precedeu** a sucessão de referida entidade pela União Federal, **o que torna inacolhível a alegada** ofensa ao art. 100 da Constituição Federal.

Em consequência, **nego provimento** ao presente recurso extraordinário.

É o meu voto.

09/02/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112 MINAS GERAIS

PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Presidente, eu havia dito aqui, já nos fundamentos, que concluía ser válida a penhora em bens de pessoa jurídica de direito privado realizada anteriormente à sucessão dessa pela União, não devendo a execução prosseguir mediante precatório.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Estou de acordo. Eu não tinha visto Vossa Excelência enunciar a tese. Apenas eu usei Rede Ferroviária, Vossa Excelência usou o gênero.

Estou de acordo.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 693.112

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : VITOR RIBEIRO DA SILVA

ADV.(A/S) : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS (0005939/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 355 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: "É válida a penhora em bens de pessoa jurídica de direito privado, realizada anteriormente à sucessão desta pela União, não devendo a execução prosseguir mediante precatório." Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia (Presidente). Falaram, pela União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União, e, pelo recorrido Vitor Ribeiro da Silva, o Dr. Gustavo Teixeira Ramos. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli (Vice-Presidente). Plenário, 09.02.2017.

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

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário