



TRIBUNAL PLENO

GMEV/me/ROS/iz

Relatora: Ministra Katia Arruda Magalhães

Embargante: SINDICATO DOS MÉDICOS DO ESTADO DA PARAÍBA

Embargada: EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSEH

VOTO CONVERGENTE

A EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES – EBSEH é embargada no processo de nº 252-19.2017.5.13.0002, submetido à apreciação da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais.

O recurso de embargos à SbDI-I foi interposto pelo Sindicato dos Médicos do Estado da Paraíba com o escopo de reformar o acórdão proferido pela 4ª Turma do TST, que proveu o agravo interposto pela EBSEH, manifestando-se pela extensão das prerrogativas da Fazenda Pública à agravante (ora embargada), sobretudo as de natureza processual, com, entre outros, a isenção do pagamento das custas processuais e do depósito recursal.

Iniciado o julgamento do processo de nº 252-19.2017.5.13.0002 em 02/12/2021, votaram os Ministros Renato de Lacerda Paiva; Alexandre Luiz Ramos e Ministro Lélio Bentes Correia.

Retomado o julgamento em 08 de setembro de 2022, decidiu a SbDI-I encaminhar os autos para o Pleno, na forma do art. 72 do Regimento Interno do TST, para que este órgão deliberasse sobre a questão controvertida, qual seja: a viabilidade da extensão das prerrogativas da Fazenda Pública à embargada.

É o breve relatório.

EBSEH. EMPRESA PÚBLICA. NATUREZA PRIVADA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. SAÚDE E EDUCAÇÃO. SERVIÇOS DE ORDEM ESSENCIALMENTE PÚBLICA. DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES TÍPICAS DE ESTADO. REGIME NÃO CONCORRENCIAL. AUSÊNCIA DE EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA COM INTUITO LUCRATIVO. INAPLICABILIDADE DO ART. 173, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUÍDA COM CAPITAL EXCLUSIVO DA UNIÃO E TOTALMENTE



DEPENDENTE DE REPASSES DO TESOURO. VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). PREDOMINÂNCIA DA NATUREZA DA ATIVIDADE PRESTADA COMO CRITÉRIO DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DA RATIO DECIDENDI DE OUTROS PRECEDENTES.

A EBSEERH é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Educação, cuja criação foi autorizada pela Lei 12.550/2011, com capital social integralmente sob a propriedade da União, tendo por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade.

Seus recursos provêm de dotações consignadas do orçamento da União, bem como o lucro líquido é reinvestido para atendimento de seu objeto social de prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade.

A referida empresa presta serviço exclusivo para outras entidades públicas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, sendo de interesse coletivo social, não ostentando caráter concorrencial.

O exame da questão controvertida acerca da possibilidade de extensão das prerrogativas da Fazenda Pública à EBSEERH perpassa pela interpretação dos arts. 5º, LV, 173, § 1º, II, e 175 da Constituição da República, 192 e 195, § 2º, da CLT, 183 e 473 do CPC de 2015, 1º, 2º, 3º, 4º, V, e 8º da Lei 12.550/2011.

A embargada cita diversos precedentes desta Corte, bem como do Supremo Tribunal Federal, em seu memorial, e busca vê-los aplicados ao caso concreto, por considerar que a ratio decidendi de tais decisões se amolda à vertente base fática.

Pois bem.

As questões de fato e de direito partilham de uma incidência ontológica.

Em outros termos, **parte-se da premissa hermenêutica de que a tese jurídica que conforma o precedente se abstrativiza em face da questão de fato**, que se apresenta na obra intitulada “a distinção do fato e do direito sob o ponto de vista lógico” traduzido do francês para a obra “ética e direito”, na qual **Chaim Perelman** questiona se será verdade, como pretendem vários juristas, que o raciocínio do juiz pode ser reduzido a um silogismo, de um modo esquemático, no qual o maior enunciaria a regra de direito, o menor ofereceria os elementos fáticos, e a conclusão constituiria a decisão judiciária. Na sequência o autor é categórico ao afirmar que não,



pois tal análise suprimiria todas as dificuldades levantadas pela distinção do fato e do direito (PERELMAN, Chaïm. Ética e Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1996).

Quanto ao modo de apresentação dos fatos em juízo, **Larenz** faz uma distinção entre: a) juízos embasados na simples percepção; b) na interpretação da conduta humana; c) proporcionados pela experiência social e; d) juízos de valor (LARENZ, Karl. Metodologia de la ciencia del derecho. Barcelona, Ariel, 1980).

Enquanto para **Michele Taruffo** “proposição de fato” indica a descrição de um fato e “proposição de direito” indica um enunciado jurídico (referido na obra de Fernández, Sergi Guasch. El hecho y el derecho em la casación civil. Barcelona. JMBosch, 1998, p. 180).

Para **Nasi** a diferença entre fato e direito seria apenas semântica, tendo o fato como significado e o direito como significante, e, portanto, incindíveis (referido na obra de Fernández, Sergi Guasch. El hecho y el derecho em la casación civil. Barcelona. JMBosch, 1998, p. 181).

O aspecto jurídico da distinção para **Sergi Guasch Fernández** vai destacar que para a atividade jurisdicional o fato irá adquirir importância como conjunto de acontecimentos cujo valor jurídico dependa de um pronunciamento jurisdicional (referência à obra de Fernández, Sergi Guasch. El hecho y el derecho em la casación civil. Barcelona. JMBosch, 1998p. 182).

Para **Karl Larenz** as questões de fato são julgadas pelo juiz com base nas alegações das partes e na instrução probatória, enquanto que as questões de direito são resolvidas sem depender de tais elementos, ou seja, com base no seu próprio conhecimento do direito e da lei que ele há de procurar. Mas o próprio Larenz admite que muitas vezes as questões de fato e de direito se confundem, sendo sua separação impossível (LARENZ, Karl. Metodologia de la ciencia del derecho. Barcelona, Ariel, 1980, p. 303/304).

Há de se ter a ratio decidendi como na parcela do precedente que efetivamente vincula as partes, correspondendo aquilo que é essencial para se chegar ao resultado obtido no julgamento.

É da ratio decidendi que surge o precedente a orientar os casos pendentes, igualmente, os casos futuros que se enquadrem na mesma situação.

O precedente judicial corresponde à resposta ao caso submetido ao Judiciário, que gera ganho hermenêutico, servindo de ponto de partida e de direcionamento para a resolução de outros casos. É norma jurídica extraída de uma decisão ou de um conjunto de várias decisões reiteradas no tempo, cujo à *ratio*



decidendi, não se referindo a um texto (objeto de interpretação), é resultado da atividade interpretativa.

Pois bem, como se manifestaram Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira:

Em sentido lato, o precedente é a decisão judicial tomada à luz de um caso concreto, cujo elemento normativo pode servir como diretriz para o julgamento posterior de casos análogos.

O precedente é composto pelas: a) **circunstâncias de fato** que embasam a controvérsia; b) **tese** ou princípio jurídico assentado na motivação (**ratio decidendi**) do provimento decisório; e c) **argumentação jurídica** em torno da questão.

A *ratio decidendi* são os fundamentos jurídicos que sustentam a decisão; a opção hermenêutica adotada na sentença, sem a qual a decisão não teria sido proferida como foi. (DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória/ Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira – 15ª edição – Salvador: Jus Podivm, 2020, p. 557/558).

Para **José Rogério Cruz Tucc**, *"a ratio decidendi (...) constitui a essência da tese jurídica suficiente para decidir o caso concreto" (Precedente Judicial como fonte do direito, cit., p. 175).*

Desse modo, é preciso verificar se os dados tidos por decisivos ("**material facts**") do caso piloto são os mesmos, ou, não os sendo, se há **correspondência morfofuncional**, paralelismo de consequência prática entre ação e resultado em ambas as hipóteses; enfim, se a mesma razão de ser da norma decisão no primeiro caso deve ser aplicada ao segundo.

Em outros termos, se são as razões do precedente que operam a vinculação, *"extrai-se da ratio decidendi, por indução, uma regra geral que pode ser aplicada a outras situações semelhantes. **Da solução de um caso concreto (particular) extrai-se uma regra de direito que pode ser generalizada. Só se pode considerar como ratio decidendi a opção hermenêutica que, a despeito de ser feita para um caso concreto tenha aptidão para ser universalizada"** (DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória/ Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira – 15ª edição – Salvador: Jus Podivm, 2020, p. 563).*

Ora, a ratio decidendi pode ser elaborada e extraída de uma leitura conjugada de todos os elementos decisórios, quais sejam: relatório,



fundamentação e dispositivo, de modo que o que importa saber são: a) **as circunstâncias fáticas relevantes relatadas**; b) a interpretação dada aos preceitos normativos naquele texto; c) e a conclusão a que se chega, consoante preleciona **Luiz Guilherme Marinoni** em “Precedentes Obrigatórios, 2ª edição, São Paulo, RT, 2011, p. 221-223”.

Por oportuno, o método eclético entre as teses de Goodhart e Wambaugh partem da identificação dos fatos relevantes em que se assenta a causa e dos motivos jurídicos determinantes e que conduzam a uma conclusão.

Assim, verificada a conformação dos parâmetros de análise, equaciono as referidas teses e minhas reflexões para, adentrando no caso sub judice, concluir que à parte embargada devem ser estendidas as prerrogativas reservadas à Fazenda Pública quando atua em juízo, em especial as de natureza processual, como isenção de custas e depósito recursal, uma vez que a natureza de sua atividade é essencialmente pública, atrelada à prestação de serviços gratuitos de assistência à saúde e voltados ao ensino em universidades públicas federais, devendo-lhe ser estendidas a ratio decidendi do Tema 253 da Tabela de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, bem como as consagradas nas Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 437, 513, 530, 556 e 884.

A aludida conclusão pressupõe o encaminhamento de teses que fundamentam minha decisão.

São elas:

- 1) A Fazenda Pública relaciona-se costumeiramente como a parte da Administração Pública que cuida da gestão das finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas. Evidencia-se, portanto, uma conexão elementar entre Fazenda Pública e as finanças estatais, atrelada ao conceito de erário em substância, sob o aspecto patrimonial da administração pública.

Nesse sentido, pontifica Hely Lopes Meirelles que *“a Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque será seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda”* (Direito administrativo



brasileiro, 23ª. Ed.. atual, por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malhareiros, 1988, p. 590).

- 2) A Administração Pública, em regra, habita duas perspectivas. Por vezes age diretamente como função administrativa do Estado com o objetivo de direcionar e gerir as políticas públicas servindo toda a coletividade precipuamente. Em outras oportunidades, atua indiretamente como agente partícipe, inclusive administrativamente, por meios de entidades públicas, desempenhando funções ligadas àquelas oriundas do ato legal de sua criação, atuando, por vezes, no ambiente privado das relações jurídicas em sociedade.

De forma elementar, a organização administrativa do Estado se divide em administração direta e administração indireta.

A partir dessa definição, entende-se que administração direta é exercida pelos entes públicos federados, nas três esferas de Poder: União, Estados e Municípios, de forma centralizada, os quais, utilizando a técnica da desconcentração, criam os órgãos, centros de competência dentro da mesma pessoa jurídica, com o escopo de distribuir as funções de um modo sistematizado, organizado e hierarquizado.

Já a administração indireta, por sua vez, caracteriza-se pela descentralização e, em que pese à manutenção da sua natureza como Administração Pública, é exercida por outras pessoas jurídicas, autônomas e independentes, com natureza jurídica próprias, desempenhando serviços e atividades de interesse público.

Naturalmente, quando se pensa em termos das prerrogativas que a Fazenda Pública necessita quando atua na posição subjetiva e como parte em processo judicial deve-se ter como norte a proeminência do interesse público.

- 3) Norberto Bobbio, ao lembrar a máxima aristotélica, informa que o **primado do público**, resulta da contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e na respectiva subordinação entre eles, aceitando-se eventual supressão do segundo pelo primeiro, bem como na irrenunciabilidade do bem comum à soma dos bens individuais (Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. 3ª. Ed. Tradução:



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

Marcos Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. P 24-25).

Como se sabe, o Estado, de forma geral, não resguarda exclusivamente o interesse público, mas, quando age, ancora-se teologicamente ao princípio da legalidade estrita (art. 37, caput, da Constituição da República, Lei 8.112/90, Lei 8.666/93, v.g.), se submetendo às mais severas restrições de ordem legal e constitucional, em contraponto ao particular, que é dado a tudo fazer aquilo que a lei não o proíbe (art. 5º, II, da Constituição da República).

Essa garantia fundamental da sociedade brasileira detém matizes que influenciam a paridade de armas e o equilíbrio processual durante a busca da jurisdição, tanto formalmente quanto materialmente (art. 7, I, e 139 do CPC de 2015), para ambos os atores como partes de eventual demanda judicial que envolva a Fazenda Pública em um dos polos.

Sob esse aspecto, não há relevante controvérsia sobre as prerrogativas processuais atribuídas à Fazenda Pública quando apresenta judicialmente por meios de seus entes que compõe a administração direta, tais como Município, Estado e a própria União, especialmente em face do essencial caráter peculiar fundado na defesa exclusiva dos interesses coletivos da sociedade, por meio da gestão de verbas orçamentárias públicas, que orientam todas as despesas da administração direta, com prévia e específica fonte de financiamento estatal, não havendo condições ordinárias para que esses entes demandem ou sejam demandados judicialmente sem que se posicionem de forma privilegiada em juízo.

Não se trata, grosso modo, de privilégios, consistindo, verdadeiramente, em vantagens processuais conferidas à Fazenda Pública como prerrogativas, ao observar o proêmio aristotélico já mencionado de tratar concretamente os iguais de forma igual e os desiguais de modo desigual.

Tais prerrogativas em juízo atribuídas à Fazenda Pública abrangem essencialmente a **dilação de prazo processual e prescricional**, o **reexame de ofício pela instância recursal ordinária das sentenças que lhe sejam desfavoráveis**, a **forma de cumprimento de sentença**, devendo o credor receber, necessariamente, os valores fixados em decisão transitada em julgado, por meio do rito dos **precatórios e pela requisição de somas de pequeno valor, os foros especializados e às despesas judiciais** (recolhimento de custas e depósito recursal, honorários periciais e advocatícios, multas).



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

- 4) A peleja casuística, portanto, se resume a perquirir se alguns entes da Administração Pública Indireta encontram-se sob o manto das prerrogativas legais em juízo concedidas à Fazenda Pública, **observando a gênese de tais entidades** (empresas estatais - empresas públicas e sociedades de economia mista).

Isso porque alguns desses entes públicos, em especial as empresas públicas, como visto, não se limitam, em regra, a atuação restrita à esfera de interesse da coletividade, facultando-lhe a inserção no mercado privado e, por muitas vezes, não se justificando qualquer tratamento judicial diferenciado.

- 5) No caso em apreço temos o art. 173, § 1º, II, da Constituição da República, segundo o qual as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, via de regra, submetem-se ao mesmo tratamento destinado às empresas privadas e, dessa maneira, em juízo não merecem qualquer tratamento favorecido da jurisdição.
- 6) Ocorre que a EBSEH foi criada para reestruturar e revitalizar os Hospitais Universitários Federais, integrados ao Sistema Único de Saúde - SUS, pertencentes ao Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais - REHUF, instituído pelo Decreto Federal 7.082/10. Detém natureza de empresa pública, constituída integralmente por capital da União, atrelada ao Ministério da Educação - MEC, e tem como finalidade a prestação de serviços gratuitos na área da saúde à comunidade; além da prestação, às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres, de serviços relacionados ao ensino e à formação de profissionais no âmbito da saúde pública, consoante as diretrizes da Lei 12.550/11, de seguinte teor:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública unipessoal, na forma definida no inciso II do art. 5º do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no art. 5º do Decreto-Lei no 900, de 29 de setembro de 1969, denominada Empresa Brasileira



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

de Serviços Hospitalares - EBSEH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado.
[...]

Art. 2º. **A EBSEH terá seu capital social integralmente sob a propriedade da União.**

Art. 3º. A EBSEH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária.

Note-se que o § 1º do art. 3º combinado com o art. 4º da Lei 12.550/11 estipulam que os serviços prestados pela EBSEH à assistência à saúde, relacionados a sua competência, estão inseridos integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

Essas características colocam as atividades da EBSEH dentre as funções a serem desempenhadas pelo estamento público brasileiro que, nos termos dos arts. 6º, 196, 197 e 205 da Constituição da República, devem proporcionar ao conjunto da sociedade políticas que protejam e promovam a saúde e a educação pública, qualificadas como direitos fundamentais de todos e dever do Estado, conferindo a elas relevância prioritária na gestão da coisa pública.

7) Frise-se que a razão de criação da EBSEH se concentra em garantir concretamente as condições precípua para que os hospitais universitários federais prestem assistência à saúde a população, público alvo do SUS, fertilizando esse ambiente, mediante o fornecimento adequado de conhecimento de qualidade na formação dos profissionais da área, por meio de cursos com foco em saúde nos meios acadêmicos universitários federais a qual presta serviços. Importa destacar que todo o lucro líquido da EBSEH será reinvestido para atendimento do objeto social da empresa, excetuadas as parcelas decorrentes da reserva legal e da reserva para contingência (art. 8º, parágrafo único, da Lei 12.550/11). Sinteticamente, a peculiar índole jurídica da parte reclamada



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

se manifesta no fato de não explorar nenhuma atividade econômica meramente concorrencial; prestar serviços genuinamente estatais em saúde e educação pública de aperfeiçoamento dos prestadores de serviço de saúde, de caráter também social, sem que busque lucro de tal contexto. Além de ser completamente financiada pela União, todos os recursos gerados, que por ventura redundem em lucros, serão revestidos as próprias atividades finalísticas da EBSEH, não se justificando o seu enquadramento no conceito genérico de empresa pública de que trata o art. 173, § 1º, II, da Constituição da República para efeito das prerrogativas da Fazenda Pública.

Há aqui elemento comum com a Empresa Brasileira e Correios – ECT, porquanto, ainda que a EBSEH não atue de forma isolada (monopólio estatal), tem inquestionável desiderato funcional e imprescindível para a população, primando-se pelo interesse público coletivo. E nesse aspecto, não restam dúvidas que, também por essa razão, deve gozar dos benefícios judiciais concedidos à Fazenda Pública.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 437/CE, fixou que as empresas públicas que desempenham atividade típica de Estado, em regime de exclusividade e sem finalidade lucrativa, e que dependem inteiramente do repasse de verbas públicas, devem quitar seus débitos judiciais por meio do sistema de precatórios, in verbis:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. REFERENDO. EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO DO CEARÁ (EMATERCE). ENTIDADE ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO, EM CARÁTER EXCLUSIVO E SEM INTUITO DE LUCRO. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA. ART. 187, IV, DA CF. ATIVIDADES ESTATAIS TÍPICAS. EXECUÇÃO. REGIME DE PRECATÓRIOS. ARTS. 2º, 84, II, 167, VI E X, E 100 DA CF. CONVERSÃO DO REFERENDO À LIMINAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. 1. É firme a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que somente as empresas públicas que exploram atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do art. 173, § 1º, II, da Lei Maior. Precedentes. 2. As atividades de assistência técnica e extensão rural, positivadas no art. 187, IV, da Constituição da República como instrumentos de realização da política agrícola do Estado, traduzem atividades estatais típicas. 3. **Embora constituída sob a forma de empresa pública, a**



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

EMATERCE desempenha atividade de Estado, em regime de exclusividade e sem finalidade de lucro, sendo inteiramente dependente do repasse de recursos públicos. Por não explorar atividade econômica em sentido estrito, sujeita-se, a cobrança dos débitos por ela devidos em virtude de condenação judicial, ao regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). 4. A expropriação de numerário em contas do Estado do Ceará para satisfazer execuções de débitos trabalhistas da EMATERCE traduz indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em afronta aos arts. 2º e 84, II, 167, VI e X, da CF. Precedentes. 5. Conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito. 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. (STF – ADPF 437/CE, Rel. Min. Rosa Weber, DJ de 05/10/20, destacamos).

Como se sabe, em um sistema de precedentes o núcleo que lhe atribui traço de vinculação necessária encontra-se nas razões da decisão original, que podem, ou não, ser sintetizadas na ementa produzida pelo órgão judicial respectivo. Por vezes, a essência daquele parâmetro judicial deve ser buscada também no relatório e na fundamentação do colegiado. O importante, para efeito de radiação de definição judicial de natureza obrigatória, são os elementos que denotam certa objetividade, a beirar o caráter descritivo de um texto legal, reservados, claro, os limites constitucionais atribuídos ao Poder Legislativo, especialmente porque, nesta fase, não se estará a colmatar o texto legal, mas tão somente a verificar se o precedente judicial ensejará a parametrização do caso concreto.

Esse procedimento, ao mesmo tempo em que é posterior à axiologia jurídica espelhada no julgado raiz que reflete a ratio decidendi, se conecta imediatamente à verificação da especificidade do precedente, para só então afastá-lo ou aplicá-lo em casos futuros.

A ratio decidendi confere ao precedente um status mais amplo do que o mero julgado de jurisprudência, pois enraíza proposições que devem ser observadas em todos os casos em que há repetição objetivas ou similitudes concretas. Pretende, portanto, dar a máxima efetividade à legislação constitucional e infraconstitucional, sob a perspectiva basilar de que o pronunciamento judicial para demandas de mesma estatura de ordem fática e jurídica recebam idêntico destino, evitando-se a proliferação de contradições nas conclusões jurisdicionais sobre a melhor solução de questões já definidas pelo Poder Judiciário de como determinado normativo incide em casos levados ao seu crivo.

Trago à baila a premissa do voto da Ministra Rosa Weber, relatora da aludido ADPF, de que *“somente as empresas públicas que exploram atividade*



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

econômica em sentido estrito estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do art. 173, § 1º, II, da Lei Maior".

A ratio decidendi da ADPF 437/CE traz essa limitação, permitindo, então, concluir, analogicamente, que as prerrogativas processuais da Fazenda Pública são garantidas às empresas públicas que desempenhem atividades essencialmente estatais, sem fim lucrativo e dependente exclusiva de repasse de recursos públicos. Isso decorre do fato de que a consequência lógica da execução da empresa pública, em juízo, nesses moldes, por meio de precatórios, atrai, também, o benefício referente às despesas processuais, tais como custas e depósito recursal.

Para além da ADPF 437 (AC 0064039-58.2016.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 16/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/10/2020 (PARTE: EMATERCE), **há, ainda, precedentes do Supremo Tribunal Federal com a mesma correspondência morfofuncional no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, isto é, com fatos assemelhados (a natureza da atividade prestada: leia-se serviço público versus atividade econômica de natureza privada), paralelismo de consequência prática entre ação e resultado, que me fazem pressupor que a mesma razão de ser da norma decisão nas aludidas ações de descumprimento de preceito fundamental devem ser aplicadas ao vertente incidente.**

São elas:

- **ADPF: 387 PI** - PIAUÍ 0029933-70.2016.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 23/03/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-244 25-10-2017 (PARTE: EMGERPI)

- **ADPF: 513** MA 0066744-58.2018.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 28/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2020 (PARTE: CAEMA)

- **ADPF: 789** MA, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 23/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/09/20218 (PARTE: EMSERH). • ADPF: 530, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 08/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/12/2020 (PARTE: EMATER-PARÁ)

- **ADPF: 556**, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/03/2020 (PARTE: CAERN)

Não bastasse isso, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 580.264, de Repercussão Geral, reconheceu a imunidade tributária



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

recíproca de sociedade de economia mista prestadora de serviços de saúde, conforme a ementa do julgado, de seguinte teor:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A saúde é direito fundamental de todos e dever do Estado (arts. 6º e 196 da Constituição Federal). Dever que é cumprido por meio de ações e serviços que, em face de sua prestação pelo Estado mesmo, se definem como de natureza pública (art. 197 da Lei das leis). 2 . A prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista corresponde à própria atuação do Estado, desde que a empresa estatal não tenha por finalidade a obtenção de lucro. 3. As sociedades de economia mista prestadoras de ações e serviços de saúde, cujo capital social seja majoritariamente estatal, gozam da imunidade tributária prevista na alínea 'a' do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com repercussão geral" (RE 580264, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ Acórdão: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe de 05/10/11 - destacamos).

Nessa trilha jurisprudencial, a SBDI-I do TST alinhou entendimento de que o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, empresa pública, nas mesmas condições da EBSEH, que presta serviços relacionados à saúde e atua em regime não concorrencial, além de se beneficiar da execução por meio de precatórios, também usufrui das demais prerrogativas da Fazenda Pública, de acordo com seguinte julgado:

AGRAVO. EMBARGOS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ESPECIFICIDADE. SÚMULA N.º 296, I, DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Afigura-se específico, à luz da Súmula n.º 296, I, do Tribunal Superior do Trabalho, aresto paradigma indicado em razões de Embargos à SBDI-1, cuja tese jurídica contrapõe-se, em essência, ao fundamento invocado no acórdão embargado, notadamente no que tange à interpretação diversa conferida ao mesmo dispositivo de lei federal. Agravo provido. EMBARGOS. RECURSO DE REVISTA. DESERÇÃO. EXIGÊNCIA DE DEPÓSITO RECURSAL. HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE. EMPRESA PÚBLICA FEDERAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. LEI N.º 5.604/70. 1. O Hospital de Clínicas de Porto Alegre, empresa pública federal, instituída pela Lei n.º 5.604/70, cujos objetivos são a administração e a execução de serviços de assistência médico-hospitalar perante a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (artigo 2º), goza de isenção de tributos federais e de todos os favores legais atribuídos à natureza de seus objetivos ", além de submeter-se ao " regime de impenhorabilidade de seus bens, serviços e rendas " (artigo 15, cabeça e parágrafo único). 2. Diante da expressa previsão legal, a jurisprudência pacífica do Tribunal Superior do Trabalho consolidou-se no sentido de que o Hospital de Clínicas



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

de Porto Alegre, de um lado, submete-se ao regime de precatórios (Precedentes de todas as Turmas do TST). De outro lado, é igualmente pacífico que o ente da Administração Pública indireta é isento de recolhimento das custas processuais (Orientação Jurisprudencial Transitória n.º 74 da SBDI-1). 3. Num tal contexto, a exemplo do que se dá em relação à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, destinatária dos benefícios concedidos à Fazenda Pública pelo Decreto-Lei n.º 779/69, forçoso reconhecer a incompatibilidade da exigência de recolhimento de depósito recursal, a título de garantia do juízo, em face da submissão do Hospital de Clínicas de Porto Alegre ao regime de precatórios. Precedentes da SBDI-1 do TST. 4. Embargos de que se conhece, por divergência jurisprudencial, e a que se dá provimento" (E-ED-RR-819-88.2012.5.04.0030, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro Lelio Bentes Correa, DEJT 12/04/2019, destacamos).

A partir dessas balizas, percebe-se que os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho, que tratam sobre as prerrogativas da Fazenda Pública, se conectam essencialmente ao caso sob exame, uma vez que as características de fato e de direito que alicerçam a controvérsia se dão a partir da constatação de que os entes públicos, mesmo compondo a administração indireta, em que sua atuação seja pontuada essencialmente pelo interesse público, onde há financiamento preponderantemente público de suas atividades, sem fins lucrativos, devem se posicionar judicialmente de maneira equivalente à Fazenda Pública, o que enseja o reconhecimento inevitável de que a entidades tais como a EBSEH merecem tratamento judicial diverso daqueles emprestados aos particulares.

Seguem julgados do TST, envolvendo a EBSEH, em idêntica situação fática, em que lhe foram reconhecidas as prerrogativas processuais da Fazenda Pública, pelas mesmas razões já expostas, com os quais convirjo:

A) AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELA RECLAMADA EBSEH. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DAS LEIS Nºs 13.015/2014 E 13.467/2017. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSEH. PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA RECONHECIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO . I. Hipótese em que a Corte Regional manteve a sentença, em que se decidiu que a Reclamada EBSEH, empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, não goza das prerrogativas típicas da Fazenda Pública. II. Demonstrada transcendência política da causa e violação do art. 5º, LV, da Constituição Federal. III. Agravo de instrumento de que se conhece e a que se dá provimento, para determinar o processamento do recurso de revista, observando-se o disposto no ATO SEGJUD.GP nº 202/2019 do TST. B) RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELA RECLAMADA EBSEH. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DAS LEIS Nºs 13.015/2014 E 13.467/2017. EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSEH. PRERROGATIVAS



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

DA FAZENDA PÚBLICA. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA RECONHECIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. I. **Diante do posicionamento adotado pelo STF, no julgamento da ADPF 437/CE e do RE 580.264, de Repercussão Geral, esta Corte Superior, em casos similares, tem adotado entendimento de que, não obstante a EBSEH possua a qualidade de empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, ela faz jus às mesmas prerrogativas processuais da Fazenda Pública, em juízo, por sua equiparação, tendo em vista que é constituída com capital 100% da União, é vinculada ao MEC e tem por objetivo a prestação de serviços de saúde, relacionados exclusivamente ao Sistema Único de Saúde - SUS, e de serviços voltados ao ensino, no âmbito dos hospitais universitários federais, atividades essenciais do Estado, sem exploração de atividade econômica.** II. Cabe ressaltar que o reconhecimento de que a causa oferece transcendência política (art. 896-A, § 1º, II, da CLT) não se limita à hipótese em que haja verbete sumular sobre a matéria; haverá igualmente transcendência política quando demonstrado o desrespeito à jurisprudência pacífica e notória do Tribunal Superior do Trabalho sedimentada em Orientação Jurisprudencial ou a partir da fixação de tese no julgamento, entre outros, de incidentes de resolução de recursos repetitivos ou de assunção de competência, bem como, na hipótese do Supremo Tribunal Federal, no julgamento de recurso extraordinário com repercussão geral ou das ações de constitucionalidade. Trata-se de extensão normativa do conceito de transcendência política, prevista no art. 896-A, § 1º, II, da CLT, a partir, sobretudo, da sua integração com o novo sistema de resolução de demandas repetitivas inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015, cujas decisões possuam caráter vinculante (exegese dos arts. 489, § 1º, 926, 928 do CPC/2015). Ademais, ainda que assim não fosse, o próprio § 1º do art. 896-A da CLT estabelece que os indicadores de transcendência nele nominados não constituem cláusula legal exaustiva, mas possibilita o reconhecimento de indicadores " entre outros ". III. **No presente caso, a Corte Regional manteve a sentença, em que se decidiu que a Reclamada EBSEH, empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, não goza das prerrogativas típicas da Fazenda Pública. Sob esse enfoque, impõe-se o conhecimento e o provimento do recurso.** IV. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento. (RR-273-71.2020.5.20.0009, 4ª Turma, Relator Ministro Alexandre Luiz Ramos, DEJT 11/03/2022 - - destacamos).

I - AGRAVO. RECURSO DE REVISTA. EBSEH. NATUREZA JURÍDICA. PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA. EXTENSÃO. TRANSCENDÊNCIA JURÍDICA RECONHECIDA. Discute-se a extensão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública à Empresa Pública Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH. Conforme destacado na decisão monocrática, o e. TRT concluiu que "a reclamada embora tenha personalidade jurídica de direito privado, é mantida pelo Poder Público e presta serviços de saúde pelo SUS, sem fins lucrativos, goza das prerrogativas processuais da Fazenda Pública" . Não se desconhece a existência de precedentes desta Corte no sentido de que a EBSEH é empresa pública, se encontra sujeita ao regime jurídico próprio das



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

empresas privadas e não faz jus à aplicação das prerrogativas concedidas à Fazenda Pública, inclusive a isenção do recolhimento das custas processuais e do depósito recursal. Não obstante, outra corrente de entendimento desponta, como manifestação do fenômeno que permite a evolução de sua jurisprudência, no sentido de se aplicar, por analogia, o entendimento fixado pelo STF na ADPF 437/CE, segundo o qual as empresas que desempenham atividades típicas do Estado, em regime de exclusividade e sem finalidade lucrativa e quando dependam do repasse de verbas públicas, se inserem no regime de precatórios, de modo que se aplica a mesma ratio decidendi quanto às prerrogativas processuais da empresa pública, caso dos autos . Precedentes. **Extrai-se da Lei nº 12.550/2011 que a EBSEH é empresa pública federal vinculada ao Ministério da Educação, cujo capital social pertence à União e cuja finalidade é a prestação de serviços públicos gratuitos na área de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS e de serviços voltados ao ensino em hospitais universitários federais, em regime não concorrencial, alheia à exploração de atividade econômica, com imposição legal expressa de reinvestimento de seu lucro líquido para atendimento de seu objeto social, de modo que não se lhe aplicam as disposições do art. 173, §1º, II, da Constituição Federal. Tratando-se de matéria que, embora conhecida nesta Corte, contém decisões conflitantes no âmbito do TST, reconheço a transcendência jurídica da matéria.** Agravo conhecido e provido. II - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA DA RECLAMANTE. DIFERENÇAS SALARIAIS. PROGRESSÕES. CONTRATAÇÃO TARDIA. AUSÊNCIA DE TRANSCENDÊNCIA. Cinge-se a controvérsia ao direito ao recebimento de diferenças salariais relativas às progressões funcionais do Plano de Cargos e Salários da reclamada, tendo em vista o atraso na contratação da reclamante. O TRT, não obstante o registro de que houve arbitrariedade, entendeu que o atraso na contratação não gera direito às progressões horizontais e verticais, ante a norma interna que exige critérios diversos para a obtenção dessas, não ensejando a sua concessão automática em decorrência de tal circunstância. Alheia aos fundamentos da decisão regional, a parte se limita a insistir no direito às diferenças salariais, não se insurgindo quanto ao principal fundamento do Regional para a manutenção do indeferimento da pretensão, qual seja, a existência de critérios previstos na norma interna para a obtenção das progressões previstas no Plano de Cargos e Salários da Reclamada. Nesse contexto, a agravante não atendeu ao que estabelece o art. 896, § 1º-A, III, da CLT, o qual dispõe ser ônus da parte, sob pena de não conhecimento, "expor as razões do pedido de reforma, impugnando todos os fundamentos jurídicos da decisão recorrida , inclusive mediante demonstração analítica de cada dispositivo de lei, da Constituição Federal, de súmula ou orientação jurisprudencial cuja contrariedade aponte". Por outro lado, impertinente a invocação da exceção contida no precedente do STF RE 724347/DF, proferido em sede de repercussão geral de nº 671, o qual trata de pedido de indenização, não se aplicando a pedido de diferenças salariais decorrentes da concessão de progressões, como no caso dos autos. Tanto assim é que o Regional não analisou a presente controvérsia à luz do referido precedente. A



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

existência de obstáculo processual apto a inviabilizar o exame da matéria de fundo veiculada, como no caso, acaba por evidenciar, em última análise, a própria ausência de transcendência do recurso de revista, em qualquer das suas modalidades. Agravo de instrumento desprovido . INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. AUSÊNCIA DE TRANSCENDÊNCIA. A parte limita-se a transcrever, nas razões recursais, o trecho que entende representar o prequestionamento da matéria trazida, não estabelecendo, no entanto, o necessário confronto analítico entre os referido excerto e os dispositivos invocados na revista. Ocorre que, ao assim proceder, não atendeu ao que estabelece o artigo 896, § 1º-A, III, da CLT, o qual dispõe ser ônus da parte, sob pena de não conhecimento, "expor as razões do pedido de reforma, impugnando todos os fundamentos jurídicos da decisão recorrida, inclusive mediante demonstração analítica de cada dispositivo de lei, da Constituição Federal, de súmula ou orientação jurisprudencial cuja contrariedade aponte ". Nesse sentido, precedentes das Turmas desta Corte: AIRR-1511-67.2011.5.01.0075, Rel. Min. Delaíde Miranda Arantes, 2ª Turma, DEJT de 03/03/2017; ARR - 1000031-14.2014.5.02.0363, Relator Ministro: Alexandre de Souza Agra Belmonte, 3ª Turma, DEJT de 06/09/2018; AIRR-480-29.2014.5.05.0161, Rel. Min. Maria de Assis Calsing, 4ª Turma, DEJT de 13/5/2016; AIRR - 2450-56.2015.5.02.0050, Relator Ministro: Douglas Alencar Rodrigues, 5ª Turma, DEJT de 31/08/2018; TST-AIRR - 590-60.2015.5.03.0157, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, 6ª Turma, DEJT de 24/11/2017. A existência de obstáculo processual apto a inviabilizar o exame da matéria de fundo veiculada, como no caso, acaba por evidenciar, em última análise, a própria ausência de transcendência do recurso de revista, em qualquer das suas modalidades. Agravo de instrumento desprovido . III - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA DA RECLAMADA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. CONTRATAÇÃO TARDIA. AUSÊNCIA DE TRANSCENDÊNCIA. Cinge-se a controvérsia ao direito à indenização por danos morais decorrentes do fato - incontroverso - de que a reclamada não cumpriu a determinação judicial de forma espontânea, inclusive depois de transitada em julgado a sentença, fazendo com que fosse necessária a intervenção do Ministério Público Federal e o ajuizamento de ação para cumprimento da sentença. Sabe-se que esta Corte tem entendimento sedimentado no sentido de que a preterição de candidato aprovado em concurso público pela contratação de terceirizados enseja o pagamento de indenização por danos morais, configurados in re ipsa . Ainda que, no caso dos autos, não se discuta a preterição na contratação da candidata nos moldes da referida jurisprudência, com maior razão tal dano resulta configurado, porquanto, havendo determinação judicial para sua convocação, a reclamada desobedeceu o comando sentencial, causando maior angústia com a necessidade de ajuizamento de ação de cumprimento. Nesse contexto, ileza a literalidade dos arts. 5º, incisos V e X, e 37, § 6º, da Constituição da República, 186, 884 e 927 do Código Civil, restando desatendidas as exigências do art. 896, "c", da CLT. A existência de obstáculo processual apto a inviabilizar o exame da matéria de fundo veiculada, como no caso, acaba por evidenciar, em última análise, a própria ausência de



PROCESSO Nº TST-E-RR-252-19.2017.5.130002

transcendência do recurso de revista, em qualquer das suas modalidades. Agravo de instrumento desprovido. (Ag-RRAg-20176-02.2019.5.04.0841, 5ª Turma, Relator Ministro Breno Medeiros, DEJT 20/05/2022 - destacamos).

Em conclusão, respeitosamente acompanho o voto da Ministra Relatora para conferir à parte embargada as prerrogativas da Fazenda Pública, em toda a sua extensão, tendo em vista a similitude de fato e direito entre o caso específico da EBSERH e os precedentes fixados pelo STF e pelo TST.

É como voto.

Brasília, 20 de março de 2023.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Evandro Valadão', written in a cursive style.

EVANDRO VALADÃO
Ministro