

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Arguição de descumprimento ajuizada para questionar a validade das medidas judiciais de constrição patrimonial (bloqueio, penhora, sequestro e arresto de bens e valores) determinadas contra a Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA).

Conversão do referendo em julgamento final de mérito

Observo estarem os autos devidamente instruídos com as informações prestadas pelas autoridades responsáveis pelos atos questionados, assim como os pronunciamentos do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República (Lei nº 9.882/99, art. 5º, § 2º).

Achando-se pronta para julgamento final, entendo conveniente e oportuno apreciar, desde logo, o mérito desta arguição de descumprimento, em atenção à economia processual e ao postulado da duração razoável do processo.

Essa prática processual tem sido adotada pelo Plenário desta Corte, em sucessivos precedentes, como medida necessária à otimização da prestação jurisdicional (ADPF 53-MC-Ref, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 21.2.2022; ADPF 912-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 28.3.2022; ADPF 1.082-MC-Ref, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 19.12.2023; entre outros).

Proponho, pois, a conversão do referendo da liminar em julgamento final de mérito.

Questões preliminares

A arguição de descumprimento tem como finalidade **evitar o risco de dano** ou **reparar lesão** a preceito constitucional fundamental resultante de comportamento ativo ou omissivo dos órgãos e entidades do Poder Público (CF, art. 102, § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, *caput*).

É preciso enfatizar, contudo, que o uso da arguição de descumprimento está sujeito à observância da **cláusula de subsidiariedade** (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que o emprego da ADPF somente se justifica quando não houver qualquer outro meio processual disponível, capaz de resolver — **de maneira ampla, geral e imediata** — a controvérsia constitucional envolvendo situação de risco de

dano ou de perigo de lesão a preceito fundamental (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07.12.2005).

Sobre esse aspecto, existe jurisprudência consolidada nesta Suprema Corte quanto à possibilidade da utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, com o propósito de impugnar decisões judiciais que ordenam, como no caso, **o bloqueio, o arresto, a penhora e o sequestro de recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos**. Tem-se presente, em tais situações, possível risco de lesão aos preceitos fundamentais da independência e harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), da legalidade em matéria de despesas orçamentárias (CF, art. 167, VI), além do regime constitucional de precatórios (CF, art. 100 e ss), entre outros (ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 14.02.2020).

Diante dos fundamentos expostos, entendo configurada, no caso, situação de possível lesão a preceitos fundamentais, especialmente à continuidade da prestação de serviços públicos essenciais à saúde da população do Estado do Pará.

É de ressaltar que a Companhia de Saneamento (COSANPA) figura como ré ou executada em múltiplas ações envolvendo a cobrança de dívidas pecuniárias (cíveis e trabalhistas). Somente por meio do emprego da arguição de descumprimento de preceito fundamental a empresa estatal poderá ter acesso a instrumento processual capaz de solucionar — de maneira ampla, geral e imediata — a controvérsia constitucional posta.

Presente a legitimidade processual ativa da Governadora em exercício do Estado do Pará e configurados os demais requisitos de admissibilidade, conheço da arguição de descumprimento. Aprecio, desse modo, o pedido.

Regime de precatórios

A questão controvertida consiste em saber se as empresas estatais prestadoras de serviços públicos, como a COSANPA, estão sujeitas à cobrança judicial de suas dívidas por meio do procedimento comum (expropriação judicial) ou mediante adoção do rito especial próprio da Fazenda Pública (precatórios).

Mostra-se importante essa distinção, pois os devedores em geral, pessoas físicas ou jurídicas, quando inadimplentes, sofrem a execução judicial de suas dívidas mediante expropriação judicial. Isso significa que os bens físicos do devedor (casas, veículos, joias etc) serão alienados

(vendidos em juízo ou por particular) ou adjudicados (entregues ao credor para quitar a dívida), assim como seus créditos (dinheiro, depósitos, ações e outros títulos de valor) serão arrecadados, até o montante suficiente à satisfação da dívida.

Essa mesma sistemática, contudo, não pode ser adotada em relação à Fazenda Pública, pois se a execução judicial contra o Estado ocorresse mediante simples arrecadação das contas do Tesouro ou alienação dos bens da Administração Pública, tais medidas acarretariam a paralisação de serviços essenciais à população.

Por esse motivo, a Constituição de 1988 instituiu a sistemática dos precatórios, por meio da qual todos os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em razão de condenações judiciais definitivas serão pagos em ordem cronológica, conforme a data da inscrição do crédito (precatório). Esse modelo, como se vê, favorece a segurança orçamentária e o planejamento financeiro do Estado; preserva a harmonia e a independência entre a Administração Pública e o Judiciário; promove a igualdade de tratamento entre os credores; e resguarda a prestação contínua e adequada dos serviços públicos essenciais.

Segundo a jurisprudência firmada por esta Corte, para efeito de aplicação do regime dos precatórios, a expressão “Fazenda Pública” (CF, art. 100) abrange os órgãos da Administração Pública direta, suas autarquias e fundações públicas, **assim como as empresas estatais prestadoras de serviços públicos**, desde que, neste último caso, **não exista concorrência com empresas privadas, não ocorra exercício de atividade com finalidade econômica primária, nem distribuição de lucros entre acionistas**. Nessa linha:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS PELA JUSTIÇA DO TRABALHO. CABIMENTO DA ADPF PARA IMPUGNAR ATO JURISDICIONAL.

1. Arguição proposta pelo Governador do Amapá contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-8ª Região que determinaram o bloqueio, a penhora e/ou o sequestro de verbas estaduais, ao fundamento de que os valores em questão constituiriam créditos devidos pelo Estado a empresas que são rés em ações trabalhistas.

2. As decisões judiciais se enquadram na definição de “ato

do poder público” de que trata o caput do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, o que as sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Precedentes.

3. Atos de constrição praticados pela Justiça do Trabalho sobre verbas públicas, sob alegação de que as empresas reclamadas deteriam créditos a receber da administração estadual. Violação do contraditório, da ampla defesa, do princípio do juiz natural, do sistema de precatórios e da segurança orçamentária. Precedentes.

4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido, com fixação da seguinte tese: “Verbas estaduais não podem ser objeto de bloqueio, penhora e/ou sequestro para pagamento de valores devidos em ações trabalhistas, ainda que as empresas reclamadas detenham créditos a receber da administração pública estadual, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF, e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).

(ADPF 485, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 07-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 03-02-2021 PUBLIC 04-02-2021)

No caso, o exame do perfil societário e econômico da Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA) revela que a empresa estadual em questão preenche todos os requisitos necessários à observância do regime constitucional dos precatórios e das requisições de pequeno valor (CF, art. 100 e ss).

Com efeito, trata-se de **empresa estatal** (sociedade de economia mista) **prestadora de serviços públicos essenciais** (saneamento básico e abastecimento hídrico), **controlada pelo Estado do Pará** (controle de 99,98% das ações), **cuja atividade é exercida em ambiente não concorrencial** (única prestadora no território em que atua) e **sem finalidade lucrativa** (não distribui lucros entre sócios; todo capital é investido no aprimoramento dos serviços).

Desse modo, assiste razão à arguente quando defende a aplicação, à referida empresa estatal, do regime de precatórios e das requisições de pequeno valor, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte.

Separação de poderes (CF, art. 2^a) e segurança orçamentária (CF, art. 167)

De outro lado, a COSANPA depende de subvenções públicas para custear suas atividades. Cuida-se de verbas previstas na legislação orçamentária e que, por isso, já estão afetadas ao cumprimento de programações orçamentárias definidas conjuntamente pelo Executivo e pelo Legislativo.

Vê-se, daí, que as ordens judiciais de bloqueio das contas da COSANPA atingem diretamente os recursos públicos consignados no orçamento estadual, ocasionando indevida intervenção do Poder Judiciário na alocação dos recursos públicos definida pelo Executivo e pelo Legislativo. Disso resulta situação de grave transgressão ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2^o) e ao postulado da segurança orçamentária (CF, art. 167).

É por isso que o Supremo Tribunal Federal, reafirmando a independência entre os Poderes e a legalidade orçamentária, tem declarado a inconstitucionalidade de decisões judiciais que, como no caso, determinam o bloqueio, a penhora, o arresto e o sequestro de bens e valores das empresas estatais cujas atividades consistam na prestação de serviços públicos, em regime não concorrencial e sem fins lucrativos. Nessa linha:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Referendo de medida cautelar. Conversão em julgamento definitivo de mérito. Decisões judiciais que determinaram bloqueio de valores da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) para cumprimento de condenações trabalhistas. Sociedade de economia mista prestadora do serviço público de saneamento básico em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Incidência do regime constitucional dos precatórios. Precedentes. Procedência do pedido.

1. Conforme a jurisprudência do STF, aplica-se o regime de precatórios às sociedades de economia mista que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Precedentes (ADPF nº 556/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 14/2/20, DJe de 6/3/20; ADPF nº 616/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/5/21, DJe de 21/6/21; ADPF nº

513/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/9/20, DJe de 6/10/20; ADPF nº 524/DF-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. do ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/20, DJe de 23/11/20; RE nº 852.302/AL-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, julgado em 15/12/15, DJe de 29/2/16).

2. A CAESB é uma sociedade de economia mista cujo objetivo primordial é a prestação do serviço público essencial de saneamento básico no âmbito do Distrito Federal, onde atua com caráter de exclusividade.

3. A lógica aplicada aos precatórios visa proteger a organização financeira dos órgãos da Administração Pública, de forma a garantir a fiel execução do orçamento e, conseqüentemente, a efetiva implementação das políticas públicas ali previstas, bem como estabelecer isonomia entre os credores do Estado, promovendo a racionalização do pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública.

4. O reconhecimento da incidência do regime de precatórios à CAESB, além de privilegiar os postulados da legalidade orçamentária (art. 167, inciso III, CF/88) e da continuidade dos serviços públicos, também prestigia a proteção à saúde coletiva e o acesso ao mínimo existencial, visto que a empresa presta serviço público de esgotamento sanitário e de fornecimento de água no Distrito Federal, os quais compõem o núcleo essencial do direito a uma existência digna.

5. Conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito, julgando-se procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental e confirmando-se a medida cautelar na qual se determinou a incidência do art. 100 da Constituição Federal às condenações judiciais contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB).

(ADPF 890, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 14-03-2022 PUBLIC 15-03-2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. EMPRESA PARAIBANA DE ABASTECIMENTO E SERVIÇOS AGRÍCOLAS – EMPASA. JUSTIÇA DO TRABALHO. CONSTRUIÇÃO JUDICIAL. VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS A EMPREGADOS

PÚBLICOS. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. SISTEMA DE PRECATÓRIOS. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.

1. A jurisprudência do STF é no sentido de que empresa pública que atua na ordem econômica prestando serviços públicos próprios do Estado, sem intuito de lucratividade ou caráter concorrencial, equipara-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da Constituição da República.

2. Empresa pública que tem por objetivo executar e fiscalizar a política de abastecimento de gêneros alimentícios presta serviço público relevante sem intuito de lucro. Precedentes.

3. É inconstitucional o bloqueio de recursos públicos para o pagamento de verbas trabalhistas devidas a empregado público, por ofender o princípio da legalidade orçamentária, haja vista a impossibilidade de constrição judicial de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, por força de convênio e para finalidade específica legalmente definida. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se dá procedência.

(ADPF 844, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 01-09-2022 PUBLIC 02-09-2022)

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. CONSTRIÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. RECURSOS DE FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DESTINADOS À EXECUÇÃO DE ATIVIDADES VIA CONTRATOS DE GESTÃO FIRMADOS PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO COM ENTIDADES DE TERCEIRO SETOR. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação, para satisfação de créditos trabalhistas, de receitas públicas oriundas do Fundo Estadual de Saúde objeto de contratos de gestão firmados entre o Estado do Espírito Santo e entidades de terceiro setor violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art.

175 da CF). Precedentes: ADPF 275, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe de 27/6/2019; ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/2/2020, DJe de 6/3/2020; ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2020, DJe de 12/5/2020; ADPF 484, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 4/6/2020, pendente publicação de acórdão; entre outros julgados.

2. Medida Cautelar confirmada e ação julgada procedente.

(ADPF 664, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-084 DIVULG 03-05-2021 PUBLIC 04-05-2021)

Ante o exposto, **converto** o referendo da liminar em julgamento final e, no mérito, **julgo procedente** o pedido, para tornar sem efeitos as decisões judiciais proferidas por Juízes e órgãos vinculados ao TRT/8ª Região e ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará que tenham determinado a penhora, o sequestro, o arresto ou o bloqueio de bens e valores titularizados pela Companhia de Saneamento do Estado do Pará, bem assim determinar que os órgãos judiciários em questão observem o rito dos precatórios ou das requisições de pequeno valor, conforme o caso, em relação ao pagamento de dívidas da COSANPA.

É como voto.