

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.211
PARAÍBA**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento ajuizada pelo Governador do Estado da Paraíba em face de medidas judiciais de constrição patrimonial (bloqueio, penhora, sequestro e arresto de bens e valores) determinadas contra a Companhia de Processamento de Dados da Paraíba (CODATA).

QUESTÕES PRELIMINARES

A arguição de descumprimento tem como finalidade **evitar o risco de dano** ou **reparar a 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).

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 tal 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 serviço público**. 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 população do Estado da Paraíba.

É de ressaltar que a CODATA 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 do Governador do Estado da Paraíba 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 CODATA, 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 preserva 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 fins econômicos, nem distribuição de lucros entre acionistas**.

No caso, o exame do perfil societário e econômico da Companhia de Processamento de Dados da Paraíba (CODATA) revela que a empresa estadual em questão preenche todos os requisitos necessários à observância do regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100 e ss).

Com efeito, trata-se de **empresa estatal** (sociedade de economia mista) **prestadora de serviços públicos essenciais** (serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação — TIC), **controlada pelo Estado da Paraíba** (controle de 99,90% das ações), **cujas atividades são exercidas em ambiente não concorrencial** (única prestadora no território em que atua) **e sem finalidade lucrativa** (não exerce atividade econômica; todo o capital provém de dotações orçamentárias estaduais).

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

No tocante à alegação deduzida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, no sentido de que as atividades da CODATA seriam exercidas em regime concorrencial e sem exclusividade com o Poder Público, observo que tal afirmação não encontra suporte na legislação estadual autorizadora da criação da CODATA, que expressamente consigna a exclusividade da prestação de serviços aos órgãos da Administração Pública estadual nos seguintes termos:

“Lei nº 3.863/76, do Estado da Paraíba

.....
Artigo 11 — Fica criada empresa sob a denominação de Companhia de Processamento de Dados da Paraíba — CODATA, vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral, com personalidade jurídica de direito privado e a finalidade de realizar o processamento eletrônico de informações

Parágrafo único — **Serão usuários da CODATA os órgãos da Administração Pública direta e indireta do Estado, bem como as fundações criadas pelo Poder Público estadual, salvo quando impossível o atendimento da demanda, hipótese em que os usuários poderão contratar serviços de terceiros, obedecida a legislação pertinente**”

De outro lado, a CODATA não oferece em seu site oficial serviços a empresas privadas, **como erroneamente afirmado** nas informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, mas apenas disponibiliza plataforma virtual de conexão entre as empresas privadas e os cidadãos em geral com os serviços de órgãos e entidades da Administração Pública estadual, como os órgãos de trânsito (DETRAN), do meio ambiente (SUDEMA), de saneamento (CAGEPA) etc.

Assim, não há dúvidas de que a CODATA presta serviços com exclusividade para o Poder Público estadual, sem nenhuma concorrência com o setor privado.

**SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2^a) E SEGURANÇA ORÇAMENTÁRIA
(CF, ART. 167)**

De outro lado, a CODATA depende de subvenções públicas para custear suas atividades. Trata-se, portanto, 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 CODATA 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. 2º) 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 e o sequestro de bens e valores das empresas estatais, cuja atividade consiste na prestação de serviços públicos, em regime não concorrencial e sem fins lucrativos. Nessa linha,

cito precedente da minha lavra:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CAUTELAR DEFERIDA. CONVERSÃO DO REFERENDO EM JULGAMENTO FINAL DE MÉRITO. COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DO PARÁ (COSANPA). **BLOQUEIO, PENHORA, SEQUESTRO E ARRESTO DE BENS E VALORES. EMPRESA ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS. ATIVIDADE REALIZADA EM REGIME DE EXCLUSIVIDADE, SEM FINALIDADE LUCRATIVA. VIOLAÇÃO AO REGIME DOS PRECATÓRIOS (CF, ART. 100), AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º) E À SEGURANÇA ORÇAMENTÁRIA (CF, ART. 167).**

1. Arguição 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).

2. Consiste a COSANPA em empresa estatal (sociedade de economia mista) prestadora de serviços públicos essenciais (saneamento básico e abastecimento hídrico), controlada pelo Estado do Pará (controle acionário), 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).

3. Aplica-se o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100 e ss) às empresas públicas e às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, sempre que exercerem suas atividades em regime não concorrencial e sem fins lucrativos. Precedentes.

4. Conversão do referendo da medida liminar em julgamento final de mérito. Precedentes.

5. Arguição de descumprimento conhecida e julgada procedente.

(ADPF 1086 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 18-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-

s/n DIVULG 26-03-2024 PUBLIC 01-04-2024)

Em idêntico sentido:

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,

consequentemente, 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. CONSTRIÇÃO 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)

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **conheço** da arguição e **julgo procedente** o pedido, para **declarar a inconstitucionalidade da exegese** autorizadora do bloqueio, da penhora, do sequestro ou do arresto de bens e valores titularizados pela Companhia de Processamento de Dados da Paraíba, determinando, ainda, a **observância do rito dos precatórios** no pagamento das dívidas de valor da CODATA decorrentes de sentenças judiciais definitivas.

É como voto.