

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.193
RIO DE JANEIRO**

RELATOR : MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1^a REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O Senhor Ministro CRISTIANO ZANIN (Relator): Conforme relatado, na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental busca-se o reconhecimento da sujeição da Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro ao regime dos precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.

Discute-se, em síntese, o atendimento, pela empresa, dos diferentes requisitos fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para submissão de empresas estatais prestadoras de serviço público ao regime disposto no aludido dispositivo constitucional.

Adianto que reputo preenchidos tais requisitos, conforme passo a demonstrar adiante.

I. PREENCHIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE: JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA SOBRE O CABIMENTO DE ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL VOLTADAS AO MESMO OBJETO DA PRESENTE

De início, destaco que o Supremo Tribunal Federal admite, de forma sistemática, a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ordens judiciais de bloqueio e sequestro de bens de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público,

ADPF 1193 / RJ

com amparo no princípio da separação dos Poderes e no regime de precatórios (arts. 2º e 100, da Constituição Federal).

Nesse sentido, *vide* ADPF 524/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/9/2023; e ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25/10/2017.

O art. 4º, §1º da Lei 9.882/1999 determina que a arguição de descumprimento de preceito fundamental só tem cabimento quando não houver outro meio eficaz para sanar a lesão alegada.

No entanto, a mera possibilidade de impugnação das diversas decisões judiciais, proferidas em distintas instâncias, por recursos ou incidentes processuais não exclui, por si só, a admissibilidade da ADPF. Ainda que cada decisão possa ser impugnada individualmente, a arguição revela-se o único meio processual apto a sanar a controvérsia de forma **geral e imediata**.

Para além disso, a pluralidade de decisões que desrespeitem preceito fundamental sinaliza a utilidade da solução do caso em controle concentrado, dirimindo-se a controvérsia de fundo de forma definitiva, com caráter vinculante e *erga omnes*, que, de outro modo, ficaria pulverizada em distintos processos.

A respeito, transcrevo passagem do voto eminentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso em caso análogo ao presente, em que Sua Excelência realça precisamente a aptidão exclusiva da arguição para solucionar, de forma adequada, a controvérsia:

2. O cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos constitucionais

fundamentais tem sido amplamente admitido pelo STF. Segundo a orientação predominante desta Corte, **a existência de ações, incidentes processuais ou recursos em instância ordinária ou extraordinária não exclui, por si só, a admissibilidade de ADPF**. De modo que o requisito de subsidiariedade deve ser compreendido pela inexistência de meio processual apto a sanar a controvérsia de forma geral e imediata.

3. No caso concreto, o Governador do Estado da Paraíba aponta diversas execuções judiciais nas quais verbas orçamentárias da Companhia Estadual de Habitação Popular têm sido penhoradas para quitação de créditos trabalhistas. **Não resta dúvida de que, individualmente, tais decisões podem ser objeto de recursos e incidentes processuais ordinários**. Nada obstante, a pluralidade de decisões e a potencialidade lesiva a preceitos fundamentais abre a via do controle concentrado de constitucionalidade, na linha da **ampliação que originou, inclusive, a criação da ADPF pelo legislador**.

4. Além disso, **dezenas ou centenas de recursos fatalmente seriam direcionados a esta Corte no futuro, sendo aconselhável dirimir a controvérsia com efeito vinculante e eficácia *erga omnes***. No cenário atual de judicialização de massa e de comunhão de esforços pela diminuição do acervo do STF, a expansão do controle concentrado de constitucionalidade acarreta a redução do volume de recursos e incidentes processuais diariamente distribuídos ao STF, contribuindo para que ele possa minorar seu passivo judicial e prestigiar os princípios da efetividade e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988). (ADPF 588, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 12/5/2021, p. 3 do voto; grifei).

Supridos os pressupostos de admissibilidade da ADPF, passo ao

exame do mérito.

II. MÉRITO: PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS FIXADOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS

Nas arguições que compõem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema apresentado nestes autos, fixou-se a orientação de que as estatais (i) prestadoras de serviços públicos, (ii) em regime não concorrencial e (iii) sem intuito lucrativo primário gozam da prerrogativa de submissão ao regime de precatórios previsto no art. 100 do Texto Constitucional.

Cito, nessa linha, recentes julgados do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. EXECUÇÃO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCEIAL. CONSTRIÇÃO JUDICIAL DE VALORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E AO REGIME DE PRECATÓRIOS. OCORRÊNCIA. SÉRIE DE PRECEDENTES DO PLENÁRIO. RISCO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE. ARGUIÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. 1. Presentes *in casu* os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, haja vista: (i) a alegação de ofensa a preceitos de especial relevância na ordem constitucional brasileira, (ii) o fato de o conjunto de decisões judiciais impugnadas estarem abrangidas no conceito de “ato do poder público”, e (iii) não haver outro instrumento processual apto à impugnação conjunta de uma série de decisões judiciais, como se dá no caso concreto

(subsidiariedade). 2. O Plenário deste Supremo Tribunal têm uma série de decisões em que se afirma a submissão de empresas estatais prestadoras de serviços públicos essenciais e natureza não concorrencial ao regime de precatórios. Em sendo referidas empresas estatais instrumentos do Estado para a prestação de serviços públicos essenciais, o bloqueio indevido de seus recursos para a satisfação de créditos individuais pode comprometer a prestação destes serviços, em detrimento da coletividade em geral e em ofensa aos princípios da separação dos poderes, da legalidade orçamentária e da continuidade da prestação dos serviços públicos. Precedentes: ADPF 387, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 25/10/2017; ADPF 437, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 05/10/2020; ADPF 556, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe de 6/3/2020. 3. A empresa Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART é, indubitavelmente, empresa estatal que atua em regime de exclusividade e sem fins lucrativos, mantida pelo repasse de recursos públicos e criada para o financiamento de obras de infraestrutura, o fomento de empreendimento industriais e comerciais, e etc., de sorte que a ela deve ser aplicado o regime de execução próprio da Fazenda Pública, previsto no art. 100 da Constituição Federal e nos artigos 534 e 535 do Código de Processo Civil. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que se julga procedente, para determinar que as execuções promovidas em face da empresa Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART se submetam ao regime de precatórios (ADPF 1088/PE, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 6/3/2024; grifei).

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. CONJUNTO

DE DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO E PENHORA DE VALORES EM CONTA DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SERGIPE – CODISE. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL EM REGIME NÃO CONCORRENCEIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em face de conjunto de decisões judiciais oriundas do primeiro e segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região que determinaram bloqueio e penhora de valores oriundos de contas públicas da CODISE para a quitação de débitos trabalhistas por ela devidos, em inobservância do regime constitucional de precatórios (Constituição, art. 100). 2. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio de Estado de natureza não concorrencial. Precedentes. 3. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF). 4. Conversão do referendo da medida cautelar em julgamento de mérito. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada procedente (ADPF 1082 MC-Ref/SE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25/1/2024; grifei).

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. MEDIDAS CONSTRITIVAS DO PATRIMÔNIO DE EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCEIAL.

VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. Conforme ótica reiterada desta Corte, admite-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar conjunto de decisões judiciais que determinam a penhora, o sequestro ou o bloqueio de recursos públicos. Precedentes. 2. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido da aplicabilidade, às empresas públicas prestadoras de serviço público típico de Estado e de natureza não concorrencial, do regime de precatório próprio da Fazenda Pública (CF, art. 100). 3. Atos judiciais que determinam medidas constitutivas de receitas públicas com a finalidade de satisfazer crédito violam os preceitos fundamentais da separação de poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos (CF, arts. 2º; 60, § 4º, III; 37, caput; 167, VI; e 175). Precedentes. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, com determinação de cassação das decisões judiciais que promoveram medidas constitutivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), bem assim de submissão da empresa ao regime constitucional dos precatórios (ADPF 949/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2023; grifei).

No mesmo sentido, há precedentes específicos relacionados a sociedades de economia mista que prestam serviço público de saneamento básico (ADPF 556/RN, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 6/3/2020; ADPF 890/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 15/3/2022; ADPF 1086 MC-Ref/PA, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 1/4/2024; ADPF 956, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 28/5/2024).

Transcrevo, ainda, julgados recentes que reconhecem essa prerrogativa específica da Fazenda Pública (regime de precatório) às estatais enquadradas nas hipóteses acima indicadas:

Ementa: ADPF. Companhia de Processamento de Dados da Paraíba (CODATA). 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. I - O caso em apreço 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 Processamento de Dados da Paraíba (CODATA). II - Questão discutida 2. 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). III - Razões de decidir 3. Cuida-se a CODATA 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), cuja atividade é exercida 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). 4. 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 do Plenário. IV - Dispositivo 5. ADPF conhecida e julgada procedente. (ADPF 1211, Rel. Min. Flávio Dino,

Tribunal Pleno, DJe 7/8/2025 - grifei)

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO DISTRITO FEDERAL – EMATER/DF. JUSTIÇA DO TRABALHO. CONSTRIÇÃO JUDICIAL. VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS A EMPREGADOS PÚBLICOS. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. SISTEMA DE PRECATÓRIOS. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. I. Caso em exame 1. Trata-se de Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra decisões judiciais das Varas de Trabalho do Distrito Federal e do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região que determinam o bloqueio e penhora de valores das contas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER/DF para pagamento de verbas trabalhistas. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a EMATER/DF, enquanto empresa pública prestadora de serviço público de natureza não concorrencial, deve se submeter ao regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal, impedindo a penhora direta de seus recursos para pagamento de débitos trabalhistas. III. Razões de decidir 3. A EMATER/DF é uma empresa pública de direito privado, vinculada à Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, com atuação no planejamento, coordenação e execução de programas de assistência técnica e extensão rural. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a equiparação de empresas públicas que atuam na prestação de serviços públicos essenciais e sem caráter concorrencial à Fazenda Pública, sujeitas ao regime de precatórios. 5. A penhora direta de recursos da EMATER/DF viola os princípios da legalidade orçamentária, da separação

de poderes e da continuidade dos serviços públicos. 7. Precedentes: ADPF 387 (rel. Min. Gilmar Mendes), ADPF 949 (rel. Min. Nunes Marques), ADPF 437 (rel. Min. Rosa Weber), ADPF 530 (rel. Min. Edson Fachin), ADPF 405 MC (rel. Min. Rosa Weber), e ADPF 275 (rel. Min. Alexandre de Moraes). IV. Dispositivo e tese 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. 9. Determinação para que as execuções de decisões judiciais contra a EMATER-DF ocorram exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição da República. _____ Dispositivos relevantes citados: artigo 100 da CF; art. 173, § 1º, II da CF. Jurisprudência relevante citada: ADPF 387, ADPF 949, ADPF 437, ADPF 530, ADPF 405 MC, RE 852302 AgR, RE 1111425 AgR, ADPF 275 (ADPF 1167, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 6/8/2025 - grifei).

Extrai-se da fundamentação dos julgados que não cabe, exatamente pela incidência do art. 100 da Constituição Federal, expediente de bloqueio de recursos públicos dessas entidades para o pagamento de verbas trabalhistas, sob pena de comprometimento da prestação do serviço público.

A mesma compreensão é reafirmada nesta Suprema Corte em sede reclamatória, que aplica o entendimento vinculante relativo à incidência do regime de precatórios a entidades da administração pública indireta que apresentem as características definidas nos diversos precedentes sobre a matéria (Rcl 65071 ED, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe 9/4/2024; Rcl 68082 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 21/8/2024).

No presente caso, o Governador do Estado do Rio de Janeiro busca o reconhecimento da submissão ao regime de precatórios à IOERJ, **empresa pública** cuja criação fora autorizada pelo Decreto-Lei estadual n. 70, de 25

de abril de 1975 e com **capital social integralmente subscrito pelo Estado do Rio de Janeiro**.

Conforme preceitua o art. 2º do diploma legal, a IOERJ presta serviço de **publicação e distribuição do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, bem como a execução dos serviços gráficos para a administração estadual. Com maior detalhamento de suas atividades, o Estatuto Social prevê o seguinte objeto da estatal:

Art. 4º. A empresa tem por objeto social:

I - a publicação, distribuição e guarda do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e manutenção, pelos meios mais adequados, dos arquivos, das publicações, dos atos e documentos públicos e privados, assegurando o acesso a qualquer interessado, no prazo da lei.

II- Edição, publicação, comercialização e distribuição de livros, jornais, catálogos, coleções de leis e decretos e de revistas de interesse público e de difusão cultural.

III- a execução de serviços gráficos em geral, seja na esfera pública ou para terceiros.

IV - a divulgação de atos e informações do Governo Estadual, fomento e apoio das atividades nas áreas administrativa, cultural, educacional, esportiva, de saúde e jurídicas do Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios.

V- a difusão, fomento e apoio das realizações estaduais nos campos administrativos, cultural, esportivo, educacional, saúde e jurídico.

VI - a execução de outras atividades compatíveis com seus fins, inclusive prestação de serviços de certificação digital e mecânica e serviços de publicação por meio gráfico e eletrônico.

VII - a prestação de serviços de gestão documental,

gerenciamento eletrônico e digitalização de documentos com a possibilidade de utilização de autenticidade e certificação digital, arquivamento físico e/ou eletrônico de documentos (doc. 3, p. 1).

Com relação às atividades residuais desempenhadas pela estatal, o arguente demonstra que elas possuem dimensão pouco significativa no balanço da empresa e, mesmo nesse campo, os serviços seriam prestados, em sua grande maioria, ao próprio Estado do Rio de Janeiro:

Nessa toada, relevante esclarecer, já em sede preliminar, que o art. 4º, II, III e VI, do Estatuto Social, autoriza que sejam prestados outros serviços compatíveis com a atividade fim da empresa estatal, o que configuraria, em tese, o regime de concorrência para referidas atividades. No entanto, **na prática, a IOERJ executa esses serviços de forma meramente residual e, como se pode verificar pela tabela supra (doc. 5), os valores recebidos com sua prestação são diminutos**, não produzindo impactos significativos no balanço contábil frente as atividades primárias executadas pela estatal. Os valores recebidos a título secundário são tão insignificantes para o orçamento da IOERJ, que a intervenção financeira por parte do Estado fez-se necessária, reforçando o caráter de dependência da estatal. Ainda, note-se que **mesmo esses serviços residuais prestados em escala diminuta pela IOERJ são em sua grande maioria prestados ao próprio ERJ (doc. 1, p. 3-4)**.

Como se infere tanto do Decreto-Lei estadual n. 70/1975 quanto do Estatuto, a finalidade da empresa pública é atender preponderantemente à necessidade de publicação dos atos no Diário Oficial do Estado.

No mais, como pontuou a Advocacia-Geral da União neste feito, a IOERJ, além de prestar serviço público essencial, conta com “as dotações

ADPF 1193 / RJ

que lhe forem consignadas no orçamento do Estado" (artigo 5º, inciso VI, do Decreto-Lei n. 70/1975), o que corrobora a finalidade pública da aludida companhia e a sua relação de dependência com o Estado.

Por fim, registro que o art. 5º do Estatuto Social, ao prever a subscrição integral do capital social pelo Estado, veda a capitalização direta do lucro sem trâmite pela conta de reservas.

Não vislumbro, assim, atuação em regime concorrencial ou intuito lucrativo primário da empresa pública em exame, como apontou a Procuradoria-Geral da República nestes autos:

Conforme o seu Estatuto, a IOERJ é dotada de capital social integralmente subscrito pelo Estado do Rio de Janeiro, e presta, em regime não concorrencial, serviços de caráter essencial, relacionados a publicação, distribuição e guarda do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e demais publicações de interesse público, serviços gráficos e gestão documental do governo estadual e de entidades públicas, sendo-lhe vedada a capitalização direta de lucro (doc. 26, p. 7).

Dessa forma, repto preenchidos os requisitos fixados na jurisprudência desta Suprema Corte para atribuição excepcional do regime constitucional de precatórios à entidade.

III. CONCLUSÃO

Posto isso, julgo procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para reconhecer, com eficácia *erga omnes* e vinculante, (i) a impossibilidade de utilização de valores mantidos em contas bancárias da Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro para bloqueio, penhora ou quaisquer atos de constrição em

ADPF 1193 / RJ

processos judiciais, e (ii) a submissão da estatal ao regime constitucional de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República.

É como voto.