

28/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 513
MARANHÃO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE SÃO LUIZ

EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. REFERENDO. COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO - CAEMA. ENTIDADE ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO EM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE. SANEAMENTO BÁSICO. ART. 23, IX, DA CF. ATIVIDADE ESTATAL TÍPICA. EXECUÇÃO. REGIME DE PRECATÓRIOS. ARTS. 100 E 173 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. Embora constituída sob a forma de sociedade de economia mista, a CAEMA desempenha atividade de Estado, em regime de exclusividade,

ADPF 513 / MA

sendo 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).

3. A interferência indevida do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas traduz afronta aos arts. 2º, 84, II, 167, VI e X, da CF. Precedentes.

4. Conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em converter o referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito e julgar procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para afirmar a sujeição da execução de decisões judiciais proferidas contra a CAEMA ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República, nos termos do voto da Relatora e por maioria de votos, vencido o Ministro Marco Aurélio, em sessão virtual do Pleno de 18 a 25 de setembro de 2020, na conformidade da ata do julgamento. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 30 de setembro de 2020.

Ministra Rosa Weber
Relatora

28/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 513
MARANHÃO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE SÃO LUIZ

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Senhor Presidente, submeto ao referendo deste E. Plenário, nos moldes dos **arts. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 e 21, IV, do RISTF, liminar** por mim deferida para evitar prejuízos de difícil reparação.

2. Cuida-se de pedido de liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO em face de *“decisões judiciais proferidas pelas Justiças Estadual, Federal e do Trabalho no Maranhão, que negam o direito de execução judicial por precatório de débitos devidos pela COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO - CAEMA, sociedade de economia mista que integra a Administração Pública Indireta do Estado do Maranhão”*.

O autor observa que *“o Poder Judiciário vem determinando, reiteradamente, que a execução judicial de débitos da CAEMA ocorra pelo procedimento de direito privado, com a realização de constrição patrimonial*

ADPF 513 / MA

(penhora online) prejudicial à continuidade do serviço público, ignorando que a entidade é uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, em regime de exclusividade e com capital integralmente público”.

Ressalta que “a CAEMA é responsável pelas políticas públicas de abastecimento de água e saneamento básico no âmbito do Estado do Maranhão, exercendo o serviço de maneira exclusiva, sem concorrência, sem intuito de lucro e fomentada pelo Estado do Maranhão”, e se encaixa, portanto, no conceito de empresa pública dependente, uma vez que – controlada pelo Estado do Maranhão – “recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com custeio em geral”.

Defende, nesse contexto, a inconstitucionalidade material dos atos impugnados – ordens de arresto, sequestro, bloqueio ou penhora de valores em contas bancárias pertencentes à CAEMA, tendo em vista que sujeita, a teor do **art. 100 da Constituição da República**, ao regime de precatórios judiciais.

Reputa imperativa a sujeição da CAEMA ao regime de precatórios, a fim de se evitar “(i) a interrupção da prestação de serviços públicos; (ii) a transferência indevida de patrimônio público a particular; (iii) a interferência do Judiciário no patrimônio estatal; e (iv) a quebra da impessoalidade e da isonomia no pagamento de credores”.

Aponta, como **preceitos fundamentais** violados, os **arts. 1º, III, 6º, 100, 173 e 196 da Constituição da República**.

Alega presentes o *fumus boni juris* – face aos precedentes desta Corte em que acatada, “em sede de ADPF, a aplicação do regime de precatórios em casos bastante semelhantes, até mesmo envolvendo companhias de saneamento ambiental de outros Estados-membros” – e o *periculum in mora* – à notícia de que “já existem dezenas de bloqueios semelhantes aos a seguir mencionados, além de tantos outros “em potencial” (relatórios anexos), o que inviabiliza, de forma irreversível, o exercício das atividades CAEMA, prejudicando, ao fundo, a população maranhense, tendo em vista, sobretudo, a essencialidade do serviço prestado”. Afirma evidenciado perigo de dano irreparável, tendo em vista as cifras exorbitantes alcançadas pelo somatório das ordens de penhora e bloqueio. Alude, em particular, ao risco de vir a ser consumido, pelas

ADPF 513 / MA

ordens judiciais ora impugnadas, repasse de recursos do BNDES à CAEMA com destinação específica para a “*realização de investimentos em ações de ampliação e melhoria em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário contidos na “Identificação de Intervenções/Solicitação de Autorização (II/SA) nº 008/2015”, aprovada pelo BNDES no âmbito de Contratos de Financiamento firmados com o Estado do Maranhão*”. Requer, assim, a **suspensão**, em caráter liminar, dos efeitos das “*decisões judiciais que impliquem em bloqueio, sequestro, arresto elou penhora e liberação de valores oriundos de dívidas da CAEMA*”, com a imediata liberação dos valores já bloqueados.

No mérito, pugna pela **procedência** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de se reconhecer, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, que sujeita ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República a execução de decisões judiciais proferidas contra a CAEMA.

3. O pedido de **liminar** foi por mim deferido, *ad referendum* deste Plenário, para:

(i) **suspender**, até o julgamento do mérito desta ação, os efeitos de quaisquer medidas de execução judicial contra a CAEMA em que **desconsiderada** a sua sujeição ao regime previsto no **art. 100 da Constituição da República**, com a imediata liberação dos valores; e

(ii) determinar que se procedesse à imediata **devolução** dos recursos que não tivessem sido, até então, repassados ao beneficiários das referidas decisões judiciais.

4. Requisitadas, foram prestadas **informações** pela **Desembargadora Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região** e pelo **Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão** relativamente aos andamentos, nas respectivas jurisdições, das execuções contra a CAEMA em que desconsiderado o regime previsto no art. 100 da Constituição da República.

5. Manifestação do **Advogado-Geral da União** pelo **referendo da medida cautelar** deferida, ao entendimento de que “*não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, a destinação de*

ADPF 513 / MA

recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes, notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais”.

6. A Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, opina pela conversão do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo e, no mérito, pela **procedência** do pedido. Eis a ementa do **parecer**:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ORDENS JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. DÍVIDAS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL. SUJEIÇÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS. MEDIDAS CONSTRITIVAS QUE ALTERAM PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEM APROVAÇÃO LEGISLATIVA. AFRONTA AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. O Supremo Tribunal Federal admite arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ordens judiciais de bloqueio, arresto, penhora e sequestro de recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadora de serviço público, sob alegação de afronta aos preceitos fundamentais da divisão funcional de Poder, da legalidade orçamentária e do regime de precatórios (CF, arts. 2.º, 100 e 167-VI). Precedentes numerosos.

2. Medidas judiciais constritivas sobre recursos públicos, para assegurar pagamento de débitos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial, além de desrespeitarem o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100), implicam alteração de programação orçamentária sem prévia autorização legislativa (CF, art. 167-VI) e conseqüente afrontam ao princípio da divisão funcional de Poder (CF, arts. 2.º). Precedentes.

ADPF 513 / MA

3. Por razões de economia processual e tendo em vista (i) o devido aparelhamento do processo com manifestações definitivas de todos os interessados; (ii) à não complexidade da questão constitucional e (iii) a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria de fundo, recomendam a conversão do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito.

— Parecer pela conversão do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo e, no mérito, pela procedência do pedido.”

7. Admiti o ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, do **Município de São Luís - MA.**

É o relatório.

28/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 513
MARANHÃO**

VOTO

A Ministra Rosa Weber (Relatora): Sr. Presidente, submeto ao referendo do Plenário a decisão por mim proferida nos seguintes termos:

“Decido.

3. À alegação de vulneração dos **arts. 1º, III, 6º, 100, 173 e 196 da Lei Maior**, o autor impugna um bloco de decisões judiciais em que rejeitada a aplicação do regime de precatórios à execução de condenações impostas à Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), entidade estatal prestadora de serviço público, em caráter exclusivo e sem intuito de lucro.

4. Reconheço, de plano, a **legitimidade *ad causam*** ativa do **Governador do Estado do Maranhão** para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos **arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, V, da Constituição da República**.

5. Entendo **cabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, na medida em que tem por objeto, na forma do **art. 1º, *caput*, da Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público consistentes em *“no bloqueio e na penhora de valores administrados pela CAEMA, sociedade de economia mista — prestadora de serviços públicos — vinculada ao Estado do Maranhão, para atender demandas judiciais, sem observância do regime de precatórios”*.

A dificuldade inerente ao labor hermenêutico conducente à determinação do alcance do instrumento da arguição de descumprimento foi dimensionada com precisão na ADPF 33/PA (DJ 27.10.2006), sob a relatoria do Ministro Gilmar

ADPF 513 / MA

Mendes, de cujo voto extraio o seguinte excerto:

‘É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

(...)

É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. Tal como ensina J. J. Gomes Canotilho em relação à limitação do poder de revisão, **a identificação do preceito fundamental não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas do texto constitucional**, fazendo-se mister que os limites materiais operem como verdadeiros ‘limites textuais implícitos’ (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002, p. 1.049).

Dessarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, **a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmem densidade normativa ou significado específico a esse princípio.**

(...)

ADPF 513 / MA

Na forma da jurisprudência desta Corte, se a majoração da despesa pública estadual ou municipal, com a retribuição dos seus servidores, fica submetida a procedimentos, índices ou atos administrativos de natureza federal, a ofensa à autonomia do ente federado está configurada (RE 145018/RJ, Min. Moreira Alves; Rp 1426/RS, Rel. Min. Néri da Silveira; AO 258/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, dentre outros).’ (destaquei)

6. Segundo o autor, as decisões judiciais que têm resultado em bloqueio e penhora de valores das contas da CAEMA traduzem, em seu conjunto, “*ato do Poder Público*” passível de controle judicial pela via da ADPF, por caracterizar, a expropriação indiscriminada e desordenada de recursos administrados por entidade integrante da Administração pública indireta responsável pelas políticas públicas de abastecimento de água e saneamento básico no âmbito do Estado do Maranhão, afronta aos postulados constitucionais relativos à **dignidade da pessoa humana** (inscrito no **art. 1º, III, da Constituição da República**), à garantia de satisfação do **direito social à saúde** (**arts. 6º e 196**) aos princípios e regras regentes da exploração de atividade econômica pelo Estado (**art. 173**), ao regime de precatórios (**art. 100**) e à garantia de continuidade dos serviços públicos.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável **núcleo de preceitos** – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da**

ADPF 513 / MA

Carta Política) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas**, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade**. É o caso, *v.g.*, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Nessa ordem de ideias, parece restar poucas dúvidas de que a lesão ao postulado da garantia de satisfação do **direito social à saúde**, considerada a centralidade da posição por ele ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, desfigura a própria essência do regime constitucional pátrio. O mesmo pode ser dito da garantia de **continuidade dos serviços públicos**, na medida em que estes assumem, no regime previsto na Carta de 1988, instrumentos particularmente relevantes de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza **prestacional**.

Por outro lado, é preciso reconhecer a dificuldade em se

ADPF 513 / MA

incluir, entre os preceitos fundamentais da ordem constitucional, normas veiculadoras de opções políticas relativas a determinados arranjos econômicos, financeiros e orçamentários, caso dos invocados **art. 173 da CF**, cláusula autorizadora e limitadora da exploração de atividade econômica pelo Estado, e **art. 100, da CF**, que dispõe sobre regime de precatórios. Nada obstante, tais aspectos têm relação com a efetividade do **modelo de organização da Administração pública preconizado pela Lei Maior**, e, em alguma dimensão, com a interação entre os Poderes e a dinâmica do modelo federativo. Sobre o ponto, não é demais recordar que tamanha a importância atribuída pela Constituição ao **equilíbrio financeiro-orçamentário** dos Estados que nela previstas as excepcionais hipóteses de intervenção da União do **art. 34, V**.

Nesse sentido, o eminente Ministro Joaquim Barbosa observou, embora referindo-se ao **art. 167, X, da Constituição da República**, na decisão monocrática concessiva da medida liminar requerida pelo Estado do Piauí na **ADPF 114** (DJe 21.6.2007):

‘Não que essa regra, isoladamente considerada, seja por si só, um preceito fundamental que mereça amparo pela via da ADPF. Mas sugere, concretamente, um desígnio maior da Constituição Federal, no que exige a concretização de outras garantias. Em exame preliminar, entendo que essa norma constitucional revela num ponto específico a conjunção de outros princípios entre os quais identifico: (i) o princípio constitucional da eficiência da administração pública, e o da continuidade dos serviços públicos – art. 37; (ii) rigorosa repartição tributária entre entes federados – capítulo VI do Título VI, da Constituição Federal (...); (iii) ainda como decorrência da repartição tributária, vinculação desses recursos repassados à sua ‘origem’ federal, o que legitima, até mesmo a fiscalização da sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União – art. 71, VI, da Constituição Federal.’

ADPF 513 / MA

Entendo, pois, suficientemente enquadrada a controvérsia, tal como se apresenta, em hipótese de lesão a preceitos fundamentais, devidamente indicados na exordial.

7. Em certo sentido, ainda, a tutela sobre o **descumprimento de preceito constitucional** alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de **inconstitucionalidade**, a abranger a lesão à Constituição resultante de “*ato do Poder Público*” outro que não apenas a “*lei ou ato normativo*”, sempre que traduza **efetivo e material descumprimento da Constituição**.

É por isso que este Supremo Tribunal Federal tem admitido a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente diretamente de decisão judicial ou de interpretação conferida pelo Poder Judiciário a determinada controvérsia de matiz constitucional. Nessa linha, destaco a **ADPF 101** (Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012), que teve como objeto múltiplas decisões judiciais, em diversos graus de jurisdição, com interpretações divergentes sobre a importação de pneus usados:

‘ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) **Multiplicidade de ações judiciais**, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de **insegurança jurídica** acrescida da **ausência de outro meio processual hábil** para solucionar a polêmica pendente: **observância do princípio da subsidiariedade**. Cabimento da presente ação. 2. Argüição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de

ADPF 513 / MA

Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. (...)’ (ADPF 101/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.6.2009, DJe 04.6.2012, destaquei)

Em sentido convergente, cito ainda a ADPF 144/DF (Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.201)

‘(...) **ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL** - EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGÜIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE CARÁTER INCIDENTAL - OBSERVÂNCIA, AINDA, NO CASO, DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE (...).’ (ADPF 144, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 06.8.2008, DJe 26.2.2010, destaquei)

Nessa esteira, o conjunto de decisões judiciais que têm resultado em constrição de valores em contas bancárias pertencentes à CAEMA, sem observância do regime de precatórios, se amolda ao conceito de ato do Poder público passível de impugnação pela via da ADPF.

8. A presente arguição não esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – contemplado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, segundo o qual “*não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

Tenho por demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia objeto da presente ADPF.

ADPF 513 / MA

Impende ressaltar, tendo em vista as diversas manifestações veiculadas nos autos, que *“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (ADPF 237-AgR/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 28.5.2014).

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a consideração da eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que o referido dispositivo, ao consagrar o que a doutrina vem convencionando chamar de cláusula de **subsidiariedade** da arguição de descumprimento, exige, como condição de admissibilidade da ação, a inexistência de outro meio de sanar a lesividade que seja tão eficaz e definitivo quanto a ADPF, qual seja outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

É o que foi decidido ao julgamento da referida ADPF 33/PA:

‘(...) na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta,

ADPF 513 / MA

inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

(...)

Ainda sim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.’ (ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006)

Passo, pois, ao exame do pedido de **liminar**.

9. As decisões judiciais impugnadas reputam incabível a sujeição da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA ao regime de precatórios assegurado pelo **art. 100 da Lei Maior** às Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, não obstante se tratar de ente integrante da Administração pública indireta prestador de serviço público essencial em caráter de exclusividade.

A teor do **art. 173, § 1º, II, da Constituição da República**, a **empresa pública** ou a sociedade de economia mista que explora **atividade econômica** de produção ou comercialização de bens

ADPF 513 / MA

ou de prestação de serviços está sujeita ao **regime jurídico** próprio das **empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, **trabalhistas** e tributários. Nesse sentido:

‘FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIO. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA. **Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas.** Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte **não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição).** Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.’ (RE 599628/DF, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 25.5.2011, DJe 14.10.2011)

É imperioso observar, no entanto, o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que “*as empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica*” (RE 407.099/RS, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgamento em 22.6.2004, DJ 06.8.2004). A partir dessa distinção, a jurisprudência firmou-se 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**. Confirmam-se:

‘RECURSO

EXTRAORDINÁRIO.

ADPF 513 / MA

CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO.OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e **não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.** 2. **Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal.** Recurso extraordinário conhecido e provido.' (RE 220906/DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 16.11.2000, DJe 14.11.2002)

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 173, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISTINÇÃO ENTRE EMPRESAS ESTATAIS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO E EMPRESAS ESTATAIS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. REGIME JURÍDICO ESTRUTURAL E REGIME JURÍDICO FUNCIONAL DAS EMPRESAS ESTATAIS. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. (...)'

ADPF 513 / MA

As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas. 3. Distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito 4. **O § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público.** (ADI 1642/MG, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 03.4.2008, DJe 18.9.2008)

‘Agravos regimentais no recurso extraordinário. Constitucional. Sociedade de economia mista. Regime de precatório. Possibilidade. Prestação de serviço público próprio do Estado. Natureza não concorrencial. Precedentes. 1. **A jurisprudência da Suprema Corte é no sentido da aplicabilidade do regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial.** 2. A CASAL, sociedade de economia mista prestadora de serviços de abastecimento de água e saneamento no Estado do Alagoas, presta serviço público primário e em regime de exclusividade, o qual corresponde à própria atuação do estado, haja vista não visar à obtenção de lucro e deter capital social majoritariamente estatal. Precedentes. 3. Agravos regimentais não providos.’ (RE 852302-AgR/AL, Relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgamento em 15.12.2015, DJe 26.02.2016)

Pelo menos em caráter perfunctório, o exame da documentação trazida aos autos sugere que a CAEMA, embora constituída sob a forma de empresa pública, não explore atividade econômica em sentido estrito, em regime de mercado.

ADPF 513 / MA

Antes, desempenharia atividade de Estado, em regime de exclusividade e sem finalidade de lucro, dependendo do repasse de recursos públicos.

Vale ressaltar que o **art. 23, IX, da Constituição Federal** situa a melhoria das condições de **saneamento básico** entre as competências materiais comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, traduzindo, portanto, **atividade estatal típica**.

Nessas circunstâncias, entendo, ao menos em juízo provisório e sem prejuízo de exame mais aprofundado, que sobre a atividade desempenhada pela CAEMA não incide o disposto no **art. 173, § 1º, II, da Lei Maior**, sujeitando-se, a cobrança dos débitos por ela devidos em virtude de condenação judicial, ao regime de precatórios assegurado pelo **art. 100 da Constituição da República**.

10. A inicial da presente ADPF alude a ordens de arresto, sequestro, bloqueio ou penhora de valores em contas bancárias pertencentes à CAEMA. A alegação é corroborada pelos documentos trazidos aos autos, que apontam para sucessivas expropriações de numerário existente em contas da CAEMA para saldar os valores determinados nas decisões judiciais. Tais constrições, pelo menos aparentemente, são dificilmente conciliáveis com as vedações contidas no **art. 167, VI e X, da Constituição da República**, *in verbis*:

‘Art. 167. São vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas

ADPF 513 / MA

com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)'

A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo (exercer a direção da Administração) e ao Poder Legislativo (autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro), sugere configurada, na hipótese, provável lesão aos **arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política.**

Não se nega que passível de tutela jurisdicional a realização de políticas públicas, em especial para atender mandamentos constitucionais e assegurar direitos fundamentais. No entanto, a subtração das competências dos Poderes Executivo e Legislativo na execução das despesas sugere haver indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em conflito com o disposto nos **arts. 2º e 84, II, da Carta Política**, o que suscita preocupações também sob o prisma da harmonia entre os poderes.

Além disso, a proliferação de decisões judiciais determinando constrições imediatas, em descompasso com o cronograma de desembolso orçamentário, parece colocar alguns credores em situação mais vantajosa do que outros em igual situação fática e jurídica, quebrando a isonomia.

Nessas condições, a jurisprudência recente desta Casa respalda o juízo positivo quanto à presença do *fumus boni juris* na espécie. Em **23.03.2017**, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADPF 387/PI** (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 25.10.2017) reconheceu aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, sob pena de lesão aos princípios constitucionais da legalidade orçamentária e da harmonia entre os Poderes, bem como ao regime constitucional dos precatórios. *In verbis*:

ADPF 513 / MA

‘Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo grau do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. 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). 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.’ (ADPF 387, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 23.3.2017, DJe 25.10.2017)

Destaco, ainda, o deferimento, em **04.9.2013**, pelo Ministro Teori Zavascki, do pedido de liminar requerido na **ADPF 275** para determinar a suspensão dos efeitos de determinação judicial, no âmbito do TRT da 13ª Região, implicando bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos de convênios que tenham finalidade específica. No mesmo sentido também já havia decidido o Ministro Joaquim Barbosa, em 21.6.2007, ao conceder liminar na **ADPF 114/PI** para determinar imediata suspensão do bloqueio de valores oriundos de repasses de recursos federais para a execução de convênios com o Estado do Piauí, bem como a sua devolução à conta única do ente federado.

ADPF 513 / MA

11. Presente, à luz do exposto, o *fumus boni juris*, tenho por satisfeito também o requisito do *periculum in mora* à constatação do elevado risco de **(i)** comprometimento da prestação de serviço público essencial e **(ii)** utilização de recursos captados pela CAEMA junto ao BNDES para fins diversos daqueles para os quais especificamente destinados.

12. Ante o exposto, forte no art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei nº 9.882/1999, com o caráter precário próprio aos juízos perfunctórios e sem prejuízo de exame mais aprofundado quando do julgamento do mérito, defiro em parte o pedido de liminar, ad referendum do Tribunal Pleno, para:

(i) suspender, até o julgamento do mérito desta ação, os efeitos de quaisquer medidas de execução judicial contra a CAEMA em que **desconsiderada** a sua sujeição ao regime previsto no **art. 100 da Constituição da República**, com a imediata liberação dos valores.

(ii) determinar que se proceda à imediata **devolução** dos recursos que não tenham sido, até a data de hoje, repassados aos beneficiários das referidas decisões judiciais.”

Reafirmando os fundamentos expendidos, submeto-os à consideração dos eminentes pares, destaco a consolidação da jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema no mesmo sentido da decisão ora submetida a referendo. Confirmam-se, nessa linha, os seguintes precedentes:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA, ARESTO E SEQUESTRO DE RECURSOS PÚBLICOS DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO

ADPF 513 / MA

PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE. 1. Não autoriza análise de ato questionado por arguição de descumprimento de preceito fundamental quando se cuidar de ofensa reflexa a preceitos fundamentais. Precedentes. 2. A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). Precedentes. 3. Decisões judiciais de bloqueio, penhora, aresto e outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: ofensa à legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição), à separação funcional de poderes (art. 2º da Constituição) e à continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes. 4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e determinar a sujeição ao regime de precatórios à Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.” (ADPF 556/RN, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 14.02.2020, DJe 06.3.2020)

“Direito constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos Judiciais. Bloqueio de recursos de convênios firmados entre a União e o Estado do Piauí. Pagamento de débitos trabalhistas. 1. Arguição proposta pelo Governador do Piauí contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-22ª Região que determinaram o bloqueio de recursos de convênios firmados entre o Estado e a União (e/ou autarquias federais) para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI. 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

ADPF 513 / MA

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 (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 3. Os recursos vinculados à execução do objeto de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal. Ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF/1988) e aos preceitos orçamentários previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber. 4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido e fixar a seguinte tese: ‘Os recursos públicos vinculados a convênios não podem ser bloqueados ou penhorados por decisão judicial para pagamento de débitos trabalhistas de sociedade de economia mista, ainda que as verbas tenham sido repassadas à estatal, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF/1988 e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988)’.” (ADPF 114/PI, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgamento em 23.8.2019, DJe 06.9.2019)

“CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. CRÉDITOS TRABALHISTAS DEVIDOS POR ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PROCEDENTE. 1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, 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). Precedente firmado no julgamento da

ADPF 513 / MA

ADPF 387 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017). 2. Arguição conhecida e julgada procedente.” (ADPF 275/PB, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 17.10.2018, DJe 27.6.2019)

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. 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). 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.” (ADPF 387/PI, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 23.3.2017, DJe 25.10.2017)

Na esteira da orientação que tem sido adotada por este Plenário, considerando o adequado aparelhamento e suficiente instrução do processo objetivo, bem como a consolidação, com o decurso do tempo, da jurisprudência desta Corte sobre o tema, proponho a conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito a fim de julgar **procedente** a arguição de descumprimento de preceito fundamental para afirmar a sujeição da execução de decisões judiciais proferidas contra a CAEMA ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República.

ADPF 513 / MA

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 513
MARANHÃO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE SÃO LUIZ

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se irresignação quanto à higidez constitucional de padrão interpretativo e decisório adotado no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, do Regional Federal da 1ª Região e do Regional do Trabalho da 16ª Região, em controvérsias subjetivas a envolverem sociedade de economia mista vinculada à Administração indireta estadual, afastando sistemática concernente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, considerada determinação de atos constitutivos a fim de adimplir verbas devidas a empregados.

A Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA possui personalidade jurídica de direito privado, dispõe de patrimônio próprio e goza de autonomia – artigos 1º e 9º da Lei local nº 2.653/1966. A ressaltar essa óptica, percebam competir ao Diretor Presidente a representação ativa e passiva, judicial e extrajudicial, da entidade –

ADPF 513 / MA

artigos 7º, inciso IX, e 48 do Estatuto Social.

Nada obstante o ente federado tenha participação relevante na composição do capital social e parte das receitas da companhia seja oriunda de transferências operadas pelo Executivo, estas não integram a totalidade do patrimônio corrente da instituição, cuja gestão não se confunde com a da Conta Única do Tesouro estadual.

Assento a ilegitimidade ativa do Governador para formalizar a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Verifica-se a inadequação da via eleita. Eventual pronunciamento jurisdicional, contrário à ordem jurídica, voltado à satisfação de obrigação de pagar tal como consignado em título alcançado pela preclusão maior, há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsitos ao devido processo legal, sendo dado chegar-se à Presidência do Supremo visando a suspensão da determinação. A assim não se concluir, ter-se-á violado o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que prevê o requisito da subsidiariedade, revelador do cabimento da arguição apenas quando inexistir outro meio apto a sanar lesão a dispositivo fundamental.

Tenho como inadmissível a ação. Vencido no ponto, converto o referendo da liminar em julgamento final. O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional, presentes manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

A irresignação veiculada na peça primeira está direcionada contra a aplicação, a sociedade de economia mista que atua na ordem econômica prestando serviço público, do regime de execução atinente a pessoa jurídica de direito privado. Argui-se, como integrante da Administração indireta, a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.

Segundo informações do Presidente do Tribunal de Justiça estadual, as determinações de bloqueio, individualmente consideradas, foram específicas. Não alcançaram valores do Estado, mas quantia a ser por este repassada à Companhia.

Não consta que a Empresa se valha de orçamento para ser prevista

ADPF 513 / MA

verba voltada à satisfação de precatório. Os bens da entidade não constituem bens públicos. Mostra-se impertinente potencializar o fato de ser, como várias pessoas jurídicas de direito privado o são, prestadora de serviço de titularidade do Estado.

O que vem do artigo 100 da Constituição Federal? Sistema de execução, via precatório, restrito à Fazenda Pública – federal, estadual, distrital e municipal. Os parágrafos nele contidos versam referência a entidade de direito público, a orçamento ao qual submetida.

Mais: o artigo 173 da Lei Maior estabelece que o Estado – gênero –, pode, ante necessidade ligada à segurança nacional ou relevante interesse coletivo, explorar atividade econômica. O inciso II do parágrafo 1º é categórico, no que preconiza, de forma cogente, a sujeição ao regime jurídico. A qual? Especial, resultante de elucubrações? Não, ao das empresas privadas. O preceito é pedagógico ao veicular a cláusula “inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, direitos e obrigações trabalhistas e tributários”.

O constituinte, homenageando tratamento igualitário, previu a edição de lei a versar o estatuto jurídico de empresa pública e sociedade de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção, comercialização de bens ou prestação de serviço, para, em seguida, referir-se à sujeição a diplomas e normas.

A disciplina não encerra exceção. Onde o legislador, principalmente o constituinte, não distingue, descabe ao intérprete, como que criando critério de plantão, fazê-lo. Não se pode fugir a esses parâmetros. Pouco a pouco vai sendo construído terceiro sistema, por meio da mesclagem de institutos, expressões, vocábulos.

O Supremo, no julgamento do recurso extraordinário nº 599.628, redator do acórdão ministro Joaquim Barbosa, concluiu pela inaplicabilidade, às sociedades de economia mista, da sistemática de execução dos precatórios. Assentou não ser possível confundir-se o regime de execução, alusivo às empresas privadas, ou o de requisitórios, atinente à Fazenda Pública, com a impossibilidade de penhora de bens a comprometerem o serviço. Eis a ementa:

ADPF 513 / MA

FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIO.

ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO.

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA.

Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas.

Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição).

Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

Surge inadequado dizer que, tratando-se de execução em face de pessoa jurídica de direito privado, há de observar-se instrumental pertinente não à pessoa jurídica de direito privado, mas à Fazenda – precatório –, projetando-se a liquidação do débito. Raciocínio diverso implica instituir exceção quanto à submissão, no tocante a direitos e obrigações, às regras trabalhistas, não prevista na Carta da República, reescrevendo-a em vez de protegê-la, à margem do papel reservado ao Supremo.

Divirjo da Relatora, para julgar improcedente o pedido.

É como voto.

28/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 513
MARANHÃO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE SÃO LUIZ

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão, com pedido de medida cautelar, em face de *"decisões judiciais proferidas pelas Justiças Estadual, Federal e do Trabalho no Maranhão, que negam o direito de execução judicial por precatório de débitos devidos pela COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO - CAEMA, sociedade de economia mista que integra a Administração Pública Indireta do Estado do Maranhão"*. Afirmou, ainda, que *"o Poder Judiciário vem determinando, reiteradamente, que a execução judicial de débitos da CAEMA ocorra pelo procedimento de direito privado, com a realização de constrição patrimonial (penhora online) prejudicial à continuidade do serviço público, ignorando que a entidade é uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, em regime de exclusividade e com capital integralmente público"*. Defendeu, nesse contexto, a inconstitucionalidade material dos atos

ADPF 513 / MA

impugnados – ordens de arresto, sequestro, bloqueio ou penhora de valores em contas bancárias pertencentes à CAEMA, tendo em vista que sujeita, a teor do art. 100 da Constituição da República, ao regime de precatórios judiciais.

Quanto à discussão envolvendo a constrição judicial de receita pública reafirmo o meu entendimento quanto à sua possibilidade apenas de forma absolutamente excepcional e que o texto constitucional somente permite tal constrição nas hipóteses em que o pagamento de dívidas do Poder Público ocorra mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, da Constituição Federal.

A propósito, tendo em vista que a CAEMA (Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão) é uma sociedade de economia mista (o seu capital é composto por recursos públicos majoritariamente estaduais) e que presta serviços públicos em caráter de exclusividade e sem o intuito de lucro, chega-se à imperiosa necessidade de condicionar essa transferência de recursos aos princípios constitucionais de gestão fiscal e orçamentária do erário, no que se inclui o regime de pagamentos por precatórios, o qual visa a padronizar, a dar racionalidade e a garantir uma programação orçamentária do dinheiro público, da Fazenda Pública, *lato sensu*.

Permitir que as disponibilidades financeiras transferidas pelo Poder Público para a CAEMA – sociedade de economia mista que presta serviço público essencial à população, em caráter de exclusividade e sem intuito de lucro – sejam objeto de constrição judicial, fora do sistema de precatórios, poderá facilmente subverter a programação orçamentária do ente público, em prejuízo de despesas com manutenção, investimento em novos equipamentos, recrutamento e qualificação profissional, entre outros aspectos.

A esse respeito, inclusive, **há precedentes desta CORTE no sentido de ser aplicável às Companhias Estaduais de Saneamento Básico o regime de pagamento por precatório**, nas hipóteses em que o capital social seja majoritariamente público e o serviço seja prestado em regime de exclusividade e sem intuito de lucro (ADPF 556/RN, Rel. Min.

ADPF 513 / MA

CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 06/03/2020; ADPF 387/PI, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2017; RE 627.242 AgR/AL, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Redator p/ acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 25/05/2017 e RE 852.302 AgR/AL, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 11/05/2016), o último assim ementado:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Sociedade de economia mista. Regime de precatório. Possibilidade. Prestação de serviço público próprio do Estado. Natureza não concorrencial. Precedentes.

1. **A jurisprudência da Suprema Corte é no sentido da aplicabilidade do regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial.**

2. A CASAL, sociedade de economia mista prestadora de serviços de abastecimento de água e saneamento no Estado do Alagoas, presta serviço público primário e em regime de exclusividade, o qual corresponde à própria atuação do estado, haja vista não visar à obtenção de lucro e deter capital social majoritariamente estatal. Precedentes.

3. Agravo regimental não provido.

Além dos precedentes acima mencionados, todos envolvendo conjunto de decisões judiciais que determinaram a penhora ou bloqueio de recursos públicos ou patrimônio de sociedades de economia mista, trago julgado recente de minha Relatoria (**APDF 275/PB, Tribunal Pleno, DJe de 27/06/2019**) no qual destaco a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público:

Conforme alinhavado pelo eminente Min. TEORI ZAVASCKI, na decisão concessiva de medida cautelar proferida nestes autos, e como assentado pela Corte no recentemente julgamento da ADPF 387, já mencionado, não se admite a

ADPF 513 / MA

construção indiscriminada de verbas públicas por meio de decisões judiciais, sob pena de afronta ao preceito contido no art. 167, VI, da CF, e ao modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas. Além disso, a decisão impugnada na presente arguição afronta 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).

A possibilidade de constrição judicial de receita pública é absolutamente excepcional. O texto constitucional o permite apenas em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, §6º, da CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento. Conforme apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da já mencionada ADI 1662 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/2003), é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de sequestro, tal como pretendido na hipótese.

[...]

Se nem ao próprio Poder Executivo é dado remanejar receitas públicas ao seu livre arbítrio, quanto mais se mostra temerário que o Poder Judiciário o faça, pois lhe falta capacidade institucional para avaliar os impactos desses bloqueios e sequestros de verbas sobre a atividade administrativa e a programação financeira do ente.

[...]

Assim sendo, conheço e julgo procedente a arguição, para afirmar a **impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público. É o voto.**

Sendo assim, na linha do Voto da Relatora, Min. ROSA WEBER, **reafirmo o meu entendimento no sentido de que em razão da CAEMA (Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão) estar sujeita a**

ADPF 513 / MA

regime de precatórios, qualquer cobrança dos débitos por ela devidas em virtude de condenação judicial deveria seguir tal regime (precatório), não podendo o Poder Judiciário determinar medidas constritivas, bloqueio de valores, penhora ou liberação de receitas públicas de entes da Administração Pública (no caso, como apontado na inicial, foram proferidas inúmeras decisões judiciais pelo TJMA, TRF-1 e TRT-16 que determinaram, em sede de processo de execução ou de cumprimento de sentença, a penhora *online* de quantias contidas em contas bancárias da CAEMA, em descompasso com o regime de precatórios).

Ante o exposto, no mérito, acompanho integralmente o Voto da Relatora, Min. ROSA WEBER, que julgou procedente a ADPF para afirmar a sujeição da execução de decisões judiciais proferidas contra a CAEMA ao regime de precatórios previsto no art. 100, da Constituição Federal.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 513

PROCED. : MARANHÃO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTACAO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTACAO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTACAO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE SÃO LUIZ

Decisão: O Tribunal, por maioria, converteu o referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito e julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para afirmar a sujeição da execução de decisões judiciais proferidas contra a CAEMA ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 18.9.2020 a 25.9.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário