

29/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 890
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS DO DISTRITO FEDERAL & SINDAGUA/DF
ADV.(A/S)	: WAGNER PEREIRA DA SILVA
AM. CURIAE.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: BRUNO RANGEL AVELINO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JOSE DE RIBAMAR CAMPOS ROCHA

EMENTA

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.

ADPF 890 / DF

Min. **Roberto Barroso**, julgado em 24/5/21, DJe de 21/6/21; ADPF nº 513/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, julgado em 28/9/20, DJe de 6/10/20; ADPF nº 524/DF-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Edson Fachin**, Red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, julgado em 13/10/20, DJe de 23/11/20; RE nº 852.302/AL-AgR, Segunda Turma, de **minha relatoria**, julgado em 15/12/15, DJe de 29/2/16).

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

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

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

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 19 a 26/11/21,

ADPF 890 / DF

na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, com ressalvas do Ministro Edson Fachin, por unanimidade de votos, em converter o julgamento do referendo em exame de mérito e julgar procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental, confirmando a medida cautelar deferida, 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).

Brasília, 29 de novembro de 2021.

Ministro Dias Toffoli
Relator

29/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 890
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS DO DISTRITO FEDERAL ¿ SINDAGUA/DF
ADV.(A/S)	: WAGNER PEREIRA DA SILVA
AM. CURIAE.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: BRUNO RANGEL AVELINO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JOSE DE RIBAMAR CAMPOS ROCHA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, com pedido de medida liminar, contra “**decisões judiciais proferidas pelas Varas do Trabalho do Distrito Federal e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (...), as quais têm determinado bloqueios e outros atos de constrição judicial sobre bens e valores da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), sociedade de economia mista distrital**”.

De início, o autor argumenta que está preenchido o requisito da subsidiariedade, ao fundamento de que não haveria outra ação de controle concentrado apta a afastar a lesão ocasionada pelas decisões judiciais questionadas. Argumenta, ademais, que o “STF já conheceu outras arguições de descumprimento de preceito fundamental idênticas,

ADPF 890 / DF

propostas contra decisões judiciais semelhantes que, emanadas da Justiça do Trabalho, determinaram bloqueio de valores oriundos da conta da administração pública para pagamento de verbas trabalhistas em entes federados”.

Quanto ao mérito, o autor alega violação dos preceitos fundamentais constantes dos arts. 2º, 5º, **caput**, 6º, c/c os arts. 196 e 200, incisos IV e VI, e arts. 100 e 167, inciso VI, da Constituição Federal.

Destaca que a “finalidade prioritária e precípua da empresa é cuidar, em regime não concorrencial, do plexo de atividades de saneamento e de fornecimento de água no âmbito do Distrito Federal”, sem o objetivo de auferir lucro, e que, embora a CAESB seja constituída na forma de sociedade de economia mista, “todo seu capital social encontra-se sob o domínio de entidades públicas, quais sejam, GDF, TERRACAP, NOVACAP e SAB”.

Aponta que, segundo a jurisprudência do STF, aplica-se “o regime de precatório às empresas públicas que prestem, em regime não concorrencial, serviço público próprio do Estado”.

Nesse quadro, alega violação do regime constitucional de precatórios (art. 100 da Constituição Federal), destacando que estão previstas apenas duas possibilidades de sequestro de verbas de entidades submetidas a esse regime, quais sejam, o preterimento do direito de precedência no pagamento dos precatórios ou a não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito (art. 100, § 6º, da CF/88 e art. 78, § 4º, do ADCT). Ressalta que as decisões atacadas não se enquadram em nenhuma das duas hipóteses, tendo partido da premissa de que o regime de precatório não seria aplicável.

Assevera o autor, ainda, violação dos “princípios orçamentários e financeiros e perturbação da ‘constituição’ financeira orientada à efetivação dos direitos fundamentais”. Nesse sentido, aduz que os bloqueios de valores das contas da CAESB “podem significar retardo/descontinuidade de políticas públicas ou desvio da forma legalmente prevista para a utilização de recursos públicos”.

Também aduz ofensa à vedação constitucional ao remanejamento de

ADPF 890 / DF

recursos públicos de uma categoria de programação para outra sem prévia autorização legislativa (art. 167, inciso VI, da CF/88). Isso porque, segundo o autor, “ao recusarem aplicação do regime de precatório à CAESB, as decisões atacadas desmontam o mecanismo de racionalização dos pagamentos das obrigações estatais oriundas de sentenças judiciais e afetam diretamente a previsão orçamentária”.

O autor defende, também, haver violação do princípio da separação dos poderes, visto que os bloqueios constituiriam interferência indevida na atividade administrativa e na programação financeira do Poder Executivo. Aduz, ainda, violação da isonomia no tratamento dos credores do Estado, por não observar a ordem de precedência de apresentação de precatórios.

Por fim, o autor alega violação do direito à saúde, argumentando que as decisões questionadas impactam a continuidade dos serviços públicos prestados pela CAESB, os quais envolvem o “esgotamento sanitário, o fornecimento de água à população do Distrito Federal e o controle de poluição em águas utilizadas para fins de uso público”, os quais “guardam íntima relação com as políticas públicas voltadas à prevenção de agravos à saúde da população”.

Ao final, requer seja concedida a medida cautelar, a fim de

“impor ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região e às Varas Trabalhistas do Distrito Federal que suspendam medidas de execução típicas de direito privado empreendidas contra a CAESB, impossibilitando as constrições patrimoniais e inscrição da entidade no cadastro de devedores trabalhistas, bem como a suspensão imediata de bloqueios, arrestos, sequestros ou penhoras, originários de débitos trabalhistas da CAESB, em contas dessa empresa, devendo haver imediata liberação dos valores bloqueados”.

No mérito, requer que “se determine que a execução de decisões judiciais proferidas contra a CAESB, seja qual for a natureza, dê-se exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no artigo 100 da

ADPF 890 / DF

Constituição Federal”.

Apliquei o rito do **art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99**.

A **Advocacia-Geral da União** opina pelo não conhecimento da arguição e pelo deferimento da medida cautelar. Para tanto, argumenta que a impugnação das decisões judiciais objeto da demanda foi realizada de forma genérica, o que dificultaria a exata compreensão do provimento jurisdicional pretendido. Ademais, considera não configurado o requisito da subsidiariedade. Quanto ao pedido cautelar, dá razão ao requerente, aduzindo, em suma, que a CAESB seria uma sociedade de economia mista que presta serviço público essencial e em caráter de exclusividade no Distrito Federal, razão pela qual estaria submetida ao regime dos precatórios.

Por sua vez, a **Procuradoria-Geral da República** opina pelo conhecimento da arguição e, desde logo, pela procedência do pedido. Em suma, justifica que a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) é sociedade de economia mista, presta serviço público próprio do Estado (abastecimento de água e saneamento básico) de forma exclusiva, sem intuito de lucro e mediante subvenções governamentais. Nesse sentido, as ordens de constrição patrimonial comprometeriam a execução orçamentária e afrontariam o regime constitucional dos precatórios, a segurança jurídica e a independência entre os poderes.

Instado a se manifestar, o **Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região** não apresentou informações no prazo designado.

Em 4 de novembro de 2021, considerando a presença dos requisitos autorizadores, **deferi o pedido de medida cautelar, ad referendum** do Plenário, para determinar: **(i)** a suspensão das medidas de constrição patrimonial determinadas pela Justiça do Trabalho da 10ª Região e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) que estejam em desacordo com o art. 100 da Constituição Federal e **(ii)** a devolução das verbas subtraídas dos cofres da entidade, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de origem.

É o relatório.

29/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 890
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Na presente arguição, discute-se a incidência do regime constitucional dos precatórios à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), sociedade de economia mista que presta o serviço público de saneamento básico no âmbito daquele ente federativo.

Conforme relatado, **deferir o pedido de medida cautelar**, de forma a determinar **(i)** a suspensão das medidas de constrição patrimonial determinadas pela Justiça do Trabalho da 10ª Região e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) que estejam em desacordo com o art. 100 da Constituição Federal e **(ii)** a devolução das verbas subtraídas dos cofres da entidade ainda em poder do Judiciário para as respectivas contas de origem.

Submeto a decisão monocrática a seguir transcrita ao referendo deste Plenário:

“Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, considerando a relevância do caso e a produção de efeitos das decisões judiciais impugnadas, em caráter excepcional, examino monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 848/DF-MC, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 23/6/21; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

ADPF 890 / DF

A presente arguição tem por objeto conjunto de decisões judiciais da Justiça do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região que determinaram o bloqueio de valores de contas da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), para pagamento de verbas trabalhistas.

De início, verifico que a presente arguição fora ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, autoridade legitimada nos termos do art. 103, inc. V, da Constituição Federal, c/c art. 2º, inc. I, da Lei nº 9.882/1999.

Embora este Tribunal tenha assentado que os governadores não são legitimados universais para a propositura de ações de controle concentrado (ADO nº 31/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 22/5/2017; ADI nº 2.747, Tribunal Pleno, Min. **Marco Aurélio**, DJe de 17/8/2007), destaco que a matéria aqui versada diz respeito ao bloqueio judicial de valores de sociedade de economia mista que presta serviço público no âmbito do Distrito Federal, que é o acionista controlador da entidade, razão pela qual resta também demonstrada a pertinência temática para o ajuizamento da arguição.

Rejeito a preliminar apresentada pela Advocacia-Geral da União acerca da ausência de indicação adequada dos atos do Poder Público questionados. Com efeito, o requerente logrou ilustrar o entendimento judicial que considera como lesivo a preceitos fundamentais, cujo teor se encontra delimitado e exemplificado nos autos. Assim, da petição inicial e dos documentos comprobatórios juntados, é possível extrair a controvérsia apresentada pelo Governador do Distrito Federal, pelo que não prospera a preliminar alegada.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal se firmou no sentido do cabimento da ADPF ajuizada em face de conjunto de decisões judiciais provenientes de vários órgãos e instâncias jurisdicionais, sob a alegação de contrariedade a preceito fundamental, configurando-se o ato do Poder Público previsto no permissivo legal do art. 1º, **caput**, da Lei nº 9.882/1999, desde que não exista outro meio processual eficaz para sanar a

ADPF 890 / DF

controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata. Vejamos os seguinte julgados:

'ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. **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. (...) 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**

ADPF 890 / DF

julgada parcialmente procedente. (ADPF nº 101/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgado em 24/06/2009, DJe de 4/6/2012)

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 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). (...) 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 nº 114/PI, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 23/08/2019, DJe de 6/9/2019)'

No mesmo sentido: ADPF nº 144/DF, Tribunal Pleno, Rel.

ADPF 890 / DF

Min. **Celso de Mello**, julgado em 6/8/2008, DJe de 26/2/2010; ADPF 167/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Luiz Fux**, julgado em 7/3/2018, DJe de 14/10/2020; ADPF 588/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgamento em 27/4/2021, DJe de 12/5/2021.

Na hipótese, resta observado o princípio da subsidiariedade, ante a inexistência de outro meio eficaz para sanar a alegada lesividade de forma abrangente e imediata.

O requerente pretende que seja conferido à CAESB, de forma geral e imediata, o tratamento conferido pelo art. 100 da Constituição Federal às condenações judiciais da Fazenda Pública, com o objetivo de fazer cessar medidas executórias próprias das empresas privadas que vêm sendo aplicadas pela Justiça do Trabalho da 10ª Região contra aquela estatal.

Destaco, ademais, que este Supremo Tribunal tem acolhido o cabimento de arguições que versam sobre tema semelhante ao ora discutido. Vejamos:

'ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM PENHORA OU BLOQUEIO DE PATRIMÔNIO DE EMPRESA PÚBLICA SUBMETIDA A REGIME DE PRECATÓRIO PARA PAGAMENTO DE SUAS DÍVIDAS JUDICIAIS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. Cabível o ajuizamento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental. Precedentes. 2. A demonstração de que a discussão da questão constitucional em sede concentrada protege o preceito fundamental violado com maior celeridade e abrangência satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). 3. O Governador de Estado tem legitimidade ativa, sob o ângulo da pertinência temática,

ADPF 890 / DF

para propor ação de controle concentrado em que se discute tema com repercussão para o planejamento fiscal e orçamentário do ente. 4. Agravo Regimental provido. (ADPF nº 670 AgR/PI, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. **Alexandre de Moraes**, Julgamento em 8/9/2020, DJe de 11/12/2020)

Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. (...) 3. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais.** 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). (...) 5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA ao regime constitucional de precatórios. (ADPF nº 616/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 24/5/2021, DJe de 21/6/2021)'

Conheço, portanto, da presente arguição de

ADPF 890 / DF

descumprimento de preceito fundamental e passo ao exame do pedido de medida cautelar.

Em suma, alega o requerente que a CAESB deveria ser submetida ao regime de execução conferido à Fazenda Pública em geral, por ser sociedade de economia mista que presta serviço público e que atua em regime não concorrencial e sem intuito de lucro. Para tanto, suscita, como parâmetros de controle, o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º, CF/88), o princípio da isonomia no tratamento dos credores do Estado (art. 5º, caput, CF/88), o direito fundamental à saúde (art. 6º, c/c arts. 196 e 200, incs. IV e VI, CF/88), o princípio da continuidade dos serviços públicos, a submissão ao regime de precatórios (art. 100, C/88) e a legalidade orçamentária (art. 167, inc. VI, CF/88).

Com razão o requerente.

No julgamento do **RE nº 599.628/DF**, sob a sistemática da repercussão geral, o Tribunal discutiu acerca da incidência do regime de precatórios à Eletronorte que, à época, era uma sociedade de economia mista que exercia a atividade de coordenação dos programas de energia elétrica na Amazônia Legal.

O Relator, Ministro **Ayres Britto**, o qual ficou vencido ao final do julgamento, considerou que a tal entidade se aplicaria a sistemática de execução destinada à Fazenda Pública, ante a sua natureza de prestadora de serviço público essencial, conforme trecho a seguir transcrito:

‘Se as atividades genuinamente estatais são clausuladas e, portanto, protegidas com regime especial de precatório, essa mesma razão subsiste para extensão do regime especial do precatório às empresas que prestem serviços públicos essenciais. O que interessa não é a natureza jurídica da empresa. O que interessa é a atividade em si, a atividade estatal titularizada pelo Estado, ponto avançado do constitucionalismo social’ (DJ de 17/10/2011).

ADPF 890 / DF

Todavia, prevaleceu perante o colegiado o voto-vista do Ministro **Joaquim Barbosa**, que ponderou acerca do fato da Eletrobras estar inserida no mercado concorrencial e ser voltada para a ‘exploração lucrativa em benefício de seus acionistas’. Assim asseverou o Ministro:

‘A meu sentir, a **circunstância de o modelo de geração e fornecimento de energia admitir a livre iniciativa e a concorrência é preponderante para resolução da controvérsia.**

De fato, o exercício de **atividade com intuito lucrativo, sem monopólio estatal**, deve submeter-se aos instrumentos de garantia do equilíbrio concorrencial, nos termos do art. 173, § 1º, II e § 2º, da Constituição. Em especial, a empresa pública e a sociedade de economia mista devem despir-se das prerrogativas próprias do Estado nas hipóteses em que incursionarem na seara de exploração econômica. A importância estratégica da atividade não afasta sua conformação à legislação vigente.

O atual modelo do setor elétrico prevê o financiamento tanto por recursos públicos como por recursos privados. Ao contrário do modelo aplicado até 1995, **há competição na geração e na comercialização de energia elétrica**. Ademais, o sistema também acomoda a convivência de mercados livre e regulado (ACL e ACR, respectivamente), bem como a existência de consumidores livres e de consumidores cativos (arts. 15, 16 e 26, § 5º da Lei 9.074/1995, arts. 1º, § 2º, X e XI e 48 do Decreto 5.163/2004).

A competição entre geradores de energia elétrica no Ambiente de Comercialização Livre (ACL) é perceptível com mais facilidade, pois **os consumidores que têm acesso a tal mercado possuem margem maior para escolha e negociação**.

Não obstante, também há concorrência no Ambiente

ADPF 890 / DF

de Comercialização Regulado, ainda que em menor grau. Com o objetivo de alcançar a modicidade tarifária, a energia elétrica excedente é comercializada às distribuidoras por meio de leilões. Com o mesmo objetivo de garantir a concorrência, o acesso ao ACR se dá por meio de licitação (quer dizer, a concessão ou a permissão dependem de prévia licitação).

(...)

Embora a recorrente atue em todo o território nacional, seu foco recai sobre o mercado consumidor da região norte e de parte da região nordeste. **A recorrente opera onze usinas, nos estados do Acre, do Amazonas, do Amapá, do Pará, de Roraima e de Rondônia. Tal mercado é composto por duas grandes geradoras, a recorrente e a Chesf, e por uma série de outros agentes geradores menores.** (...)

Por fim, o fornecimento de energia elétrica na modalidade de 'serviço público' submete-se ao regime altamente regulamentado, universal e no qual não pode haver solução de continuidade.

Portanto, a extensão à sociedade de economia mista, de prerrogativa constitucional inerente ao Estado tem o potencial para **desequilibrar artificialmente as condições de concorrência**, em prejuízo das pessoas jurídicas e dos grupos de pessoas jurídicas alheios a qualquer participação societária estatal.

(...)

Ao perseguir o **lucro como objetivo principal**, o Estado deve despir-se das garantias soberanas necessárias à proteção do regime democrático, do sistema republicano e do pacto federativo, pois tais salvaguardas são **incompatíveis com a livre iniciativa e com o equilíbrio concorrencial**. O direito de buscar lucro é essencial ao modelo econômico adotado na Constituição, tendo como perspectiva o particular, e não o Estado.

Se a relevância da atividade fosse suficiente para

ADPF 890 / DF

reconhecimento de tais garantias, atividades como os serviços de saúde, a extração, refino e distribuição de petróleo, a indústria petroquímica, as empresas farmacêuticas e as entidades de educação também seriam beneficiárias de tais prerrogativas, bastando que o Poder Público se aliasse ao corpo societário do empreendimento privado.

No caso em exame, é incontroverso que a recorrente tem como **objetivo principal o lucro**.

Segundo o balanço de 2009, a Eletronorte encerrou o exercício com ativos da ordem de R\$ 17.954.177.000,00 (dezessete bilhões, novecentos e cinquenta e quatro milhões e cento e setenta e sete mil reais). No mesmo período, seu patrimônio líquido, somado ao valor do Adiantamento para Futuro de Capital, alcançou o montante de R\$ 10.227.063.000,00 (dez bilhões, duzentos e vinte e sete milhões e sessenta e três mil reais).

Ademais, sua controladora, a Eletrobrás, possui ações livremente negociadas em bolsas de valores, como a New York Stock Exchange (ADR).

A meu sentir, a recorrente, sociedade de economia mista, não explora o potencial energético das fontes nacionais independentemente de qualquer contraprestação, mas o faz, lícitamente, para obter lucro. E, portanto, não ocupa o lugar do Estado' (DJ de 17/10/2011).

O julgado recebeu a seguinte ementa:

'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

ADPF 890 / DF

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 nº 599.628/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão Min. **Joaquim Barbosa**, julgado em 25/5/2011, DJe de 17/10/2011)'.

A contrario sensu do que decidido no RE nº 599.628/DF, e a partir de sucessivos julgados, **a jurisprudência do STF firmou-se no sentido da aplicabilidade do regime de precatórios às sociedades de economia mista que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro.**

Nessa toada, o Tribunal tem considerado inconstitucionais as decisões judiciais que determinam bloqueios e sequestros de valores de empresas estatais prestadoras de serviço público sob tais condições, figurando, no rol de precedentes da Corte, diversos casos de empresas prestadoras de serviço de saneamento básico. Vejamos:

'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.

ADPF 890 / DF

ARGUIÇÃO 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, arresto 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 nº 556/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgado em 14/02/2020, DJe de 6/3/2020)

Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da **Empresa Baiana de**

ADPF 890 / DF

Águas e Saneamento - EMBASA, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. A ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos: (i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse pedido; (ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexistente parâmetro normativo para o controle concentrado de constitucionalidade. 3. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. 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). 4. **Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988).** Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel. Min. Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA ao regime constitucional de precatórios. (ADPF nº 616/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 24/05/2021, DJe de 21/6/2021)

ADPF 890 / DF

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, 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. (ADPF nº 513/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, julgado em 28/09/2020, DJe de 6/10/2020)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS. PAGAMENTO

ADPF 890 / DF

DE DÉBITOS VIA SISTEMA DE PRECATÓRIOS. COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL – METRÔ-DF. MONOPÓLIO NATURAL. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE DE BLOQUEIO, PENHORA OU ARRESTO DE VALORES FINANCEIROS EM DISPONIBILIDADE DA EMPRESA. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. O transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos é um serviço público essencial que não concorre com os demais modais de transporte coletivo, ao contrário, atua de forma complementar, no contexto de uma política pública de mobilidade urbana. 2. A mera menção, em plano de negócios editado por empresa estatal, da busca por um resultado operacional positivo não é suficiente para caracterizar o intuito lucrativo da prestação de serviço. 3. **O Metrô-DF é sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, atividade desenvolvida em regime de exclusividade (não concorrencial) e sem intuito lucrativo, pelo que se aplica o entendimento da CORTE que submete a satisfação de seus débitos ao regime de precatórios (art. 100 da CF).** 4. 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). Precedentes. 5. Medida cautelar referendada. (ADPF nº 524 MC-Ref/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. **Alexandre de Moraes**, julgado em 13/10/2020, DJe de 23/11/2020)

ADPF 890 / DF

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 (RE nº 852.302 AgR/AL, Segunda Turma, **de minha relatoria**, julgado em 15/12/2015, DJe de 29/2/2016)'.

Destaco a tese fixada pelo eminente Ministro **Roberto Barroso** na ADPF nº 616/BA, acima citada, a qual acolho integralmente ao presente caso:

‘Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de **serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário** não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, caput, da CF)’.

A lógica aplicada aos precatórios visa proteger a organização financeira dos órgãos da Administração Pública, de

ADPF 890 / DF

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.

Nesse sentido, o entendimento esposado por esta Suprema Corte, além de prestigiar a legalidade orçamentária (art. 167, inc. III, CF/88), se coaduna com o princípio da continuidade dos serviços públicos, considerando que medidas constritivas de recursos podem impactar a destinação de valores à atividade finalística dessas entidades, ocasionando prejuízos a toda a coletividade.

O caso ora em apreciação deve ser analisado à luz de tais parâmetros fixados na jurisprudência do Tribunal.

Nos termos da Lei distrital nº 2.416, de 6 de julho de 1999, a CAESB é uma sociedade de economia mista de capital fechado constituída pelo Distrito Federal, que é o **acionista controlador da companhia**. Consta do Relatório da Administração para o exercício de 2020:

‘Como acionista controlador, o GDF detém 89,49% das ações ordinárias. O capital social está distribuído entre a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap (10,47%), a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap (0,04%) e a Sociedade de Abastecimento de Brasília – SAB’ (Disponível em https://www.caesb.df.gov.br/images/arquivos_pdf/Relatorio-Administracao-2020.pdf. Acesso em 25/10/2021).

O Estatuto Social da CAESB estabelece que a entidade

‘tem por objeto social o desenvolvimento de atividades nos diferentes campos de saneamento, em quaisquer de seus processos, com vistas à exploração econômica, planejando, projetando, executando, operando, comercializando e mantendo os sistemas de

ADPF 890 / DF

abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos' (art. 4º).

Trata-se, em suma, do **serviço público de saneamento básico** previsto na Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, definido da seguinte forma:

'Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas:

ADPF 890 / DF

constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;'

Anoto, ainda, que, embora exista previsão de atuação no território nacional, bem como no exterior (art. 2º, parágrafo único, Lei distrital nº 2.416/1999), os serviços prestados pela CAESB no âmbito do Distrito Federal, onde está sediada e onde concentra a maior parte de suas atividades, ocorrem **em caráter de exclusividade**, ou seja, sem inserção no mercado concorrencial, conforme prevê o art. 4º do Decreto distrital nº 26.590/2006:

'Art. 4º Compete à CAESB, planejar, construir, operar, manter, conservar e explorar, **diretamente e com exclusividade**, os serviços de fornecimento de água potável e de esgotamento sanitário em todo o Distrito Federal.'

Vejamos trecho do Relatório da Administração para o exercício de 2020:

'Atualmente, a empresa atua em todo o território do Distrito Federal e em um Município do Estado de Goiás: Águas Lindas de Goiás, onde, por meio do Consórcio Águas Lindas, firmado com a empresa Saneamento do Estado de Goiás S/A – Saneago, é responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, exporta água para o Município de Novo Gama, onde mantém um Contrato de Fornecimento de Água também com a Saneago.

Com sua atuação a Caesb transformou o Distrito Federal em uma referência nacional no atendimento

ADPF 890 / DF

urbano com coleta e tratamento de esgoto. Em relação ao abastecimento de água, nos últimos anos a Companhia vem intensificando gestões no sentido de mitigar as dificuldades com relação a perdas no sistema de distribuição e, também, manter os índices de atendimento, frente ao constante crescimento populacional e à ocupação desordenada do solo.

Muito além dos esforços em prol da universalização dos serviços, a Companhia também possui atuação expressiva em outros processos, tais como: gestão ambiental de recursos hídricos do Distrito Federal, em projetos sociais e na exportação de conhecimento e tecnologias do setor.’ (Disponível em https://www.caesb.df.gov.br/images/arquivos_pdf/Relatorio-Administracao-2020.pdf). Acesso em 26/10/2021)

Como se vê, ao fornecer serviços de saneamento para os cidadãos do Distrito Federal, a CAESB não disputa um mercado com outros concorrentes e, assim, o regime jurídico aplicável à entidade não tem o condão de desequilibrar a relação entre os *players*, contrastando com o que concluiu o Plenário em relação à Eletrobras no julgamento do RE nº 599.628/DF. Pelo contrário, trata-se da única empresa que realiza o saneamento básico naquele ente federativo, não havendo qualquer escolha por parte dos cidadãos consumidores acerca da utilização ou não dos serviços por ela prestados.

Registro que no estatuto social da CAESB consta que as atividades atribuídas à empresa serão desenvolvidas ‘com vistas à exploração econômica’. No entanto, essa previsão em nada muda o cenário, já que, conforme ensina o Ministro **Eros Grau** em obra doutrinária, o serviço público é também espécie do gênero atividade econômica em sentido amplo, não se confundindo com a exploração de atividades econômicas em sentido estrito, estas sim, submetidas à lógica concorrencial do mercado privado (**A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. Editora Malheiros: São Paulo, 12ª Edição, 2007, p. 105).

ADPF 890 / DF

Tampouco a previsão de distribuição de dividendos entre os acionistas (art. 17, III, do Estatuto Social) faria incidir, de forma estrita, o regime jurídico privado sobre a CAESB. Isso porque é notório que **intuito primário** da estatal é a prestação do serviço público de saneamento básico e não a geração de lucro.

Destarte, não caberia inferir que qualquer distribuição de lucro entre os acionistas afastaria a incidência do regime administrativo, considerando que as sociedades de economia mista são organizadas sob a forma de sociedades anônimas (art. 5º, III, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967), as quais têm como características o capital dividido em ações e a finalidade lucrativa (arts. 1º e 2º da Lei federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976).

Ademais, a tarifação do serviço é objeto de regulamentação por parte do Distrito Federal, que, mediante o Decreto distrital nº 26.590, de 23 de fevereiro de 2006, estipula regras e limites para os valores passíveis de cobrança pelos serviços prestados. Assim, confirma-se que a CAESB não responde estritamente a variáveis como oferta, demanda e concorrência na precificação das atividades desempenhadas, como faria uma empresa privada.

Vejamos:

'Art. 19 - As tarifas mensais utilizadas para cobrança dos serviços de água e esgotos no Distrito Federal serão baseadas no princípio da tarifa diferencial crescente, de acordo com a estrutura tarifária definida na Tabela I, de forma a permitir a viabilidade econômico-financeira da CAESB e a preservação do princípio da modicidade.

§ 1º As tarifas da categoria residencial serão diferenciadas com base na classificação definida no art. 7º deste Regulamento, conforme critérios a seguir:

I - tarifa popular: para os consumidores das classes Popular e Rústica;

II - tarifa normal: para os consumidores das classes

ADPF 890 / DF

Padrão e Especial.

§ 2º As tarifas da categoria comercial serão diferenciadas com base na atividade desenvolvida, conforme definido no Artigo 6º deste Regulamento:

I - tarifa comercial: quando a água for utilizada em estabelecimentos comerciais de bens e/ou serviços;

II - tarifa irrigação: quando utiliza a água para fins de irrigação.

§ 3º As tarifas serão atualizadas, por proposta da Diretoria Colegiada ao Conselho de Administração, obedecendo ao regime do serviço pelo custo e garantindo a remuneração de até 12% (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido.

§ 4º Compete ao Conselho de Administração da CAESB aprovar os preços das tarifas, respeitada a legislação sobre o assunto.

(...)

Art. 40. O cálculo da cobrança de esgotos obedecerá aos seguintes critérios:

I - sistema de coleta convencional:

a) imóveis em construção: 50% (cinquenta por cento) da cobrança de água, desde que não existam outras atividades no local;

b) demais atividades: 100% (cem por cento) da cobrança de água.

II - sistema de coleta condominial horizontal:

a) ramal situado fora do lote: 100% (cem por cento) da cobrança de água;

b) ramal situado dentro do lote: 60% (sessenta por cento) da cobrança de água.

Art. 41. Existindo outra fonte de abastecimento de água no local, será determinado o volume adicional a ser cobrado de esgotos, proveniente desta fonte, conforme critérios de apuração definidos em norma específica da CAESB.

Art. 42. A existência de dispositivos de tratamento

ADPF 890 / DF

prévios ao lançamento na rede coletora de esgotos, não isenta o cliente da cobrança do mesmo.

Art. 43. Os esgotos com concentrações acima dos parâmetros básicos definidos no Decreto nº 18.328, de 18 de junho de 1997, e com autorização de lançamento na rede pública de coleta de esgotos, mediante contrato firmado com o responsável pela produção do efluente, serão tarifados pela CAESB de acordo com o estabelecido em norma específica.'

Na mesma linha, a AGU observa também que a CAESB 'presta serviço público de natureza própria do Estado – qual seja, o serviço de saneamento básico no Distrito Federal, que compreende o abastecimento de água e o esgotamento sanitário –, sob regime não concorrencial' (doc. 19).

Por sua vez, destacou a PGR que a 'Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) é sociedade de economia mista, presta serviço público próprio do estado (abastecimento de água e saneamento básico), de forma exclusiva, sem intuito de lucro e mediante subvenções governamentais' (doc. 23).

Diante de tais constatações, de se concluir que a CAESB resta contemplada pela jurisprudência desta Corte que determina a aplicabilidade do regime de precatórios às sociedades de economia que prestam serviços públicos essenciais em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro.

Destaca-se que o reconhecimento da incidência do regime de precatórios à CAESB, além de privilegiar os já mencionados postulados da legalidade orçamentária (art. 167, inc. 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.

Por sua vez, o perigo da demora também está

ADPF 890 / DF

configurado, tendo em vista a natureza das condenações, que dizem respeito a obrigações trabalhistas e, conseqüentemente, verbas alimentares, o que torna de difícil reversão o pagamento realizado no âmbito daquelas ações judiciais, a suscitar o risco de comprometimento definitivo dos valores.

Assim sendo, suspender o ato impugnado é medida que homenageia a segurança jurídica e prestigia a continuidade do serviço público de saneamento básico no Distrito Federal.

Pelo exposto, **ad referendum** do Plenário, **concedo a medida cautelar pleiteada**, para determinar: **(i)** a suspensão das medidas de constrição patrimonial determinadas pela Justiça do Trabalho da 10ª Região e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) que estejam em desacordo com o art. 100 da Constituição Federal e **(ii)** a devolução das verbas subtraídas dos cofres da entidade, e ainda em Poder do Judiciário, para as respectivas contas de origem.

Por fim, submeto esta decisão à referendo do colegiado.”

Ademais, tendo em vista que a presente ação já se encontra suficientemente instruída, com os pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, bem como considerando que o provimento está fundamentado em jurisprudência consolidada deste Tribunal, **por economia processual, desde logo, proponho a conversão do julgamento desse referendo em exame de mérito**, possibilidade já assentada na jurisprudência do Tribunal (ADI nº 5.653/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 27/9/19; ADI nº 5.566/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 9/11/18).

Ante o exposto, **julgo procedente** a arguição de descumprimento de preceito fundamental, confirmando a medida cautelar deferida, **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).**

É como voto.

29/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 890
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS DO DISTRITO FEDERAL ¿ SINDAGUA/DF
ADV.(A/S)	: WAGNER PEREIRA DA SILVA
AM. CURIAE.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: BRUNO RANGEL AVELINO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JOSE DE RIBAMAR CAMPOS ROCHA

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho o bem lançado relatório do e. Min. Dias Toffoli e o acompanhamento também em sua conclusão, pois coerente com a atual jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Consigno que estou de pleno acordo com as premissas elencadas pelo e. Ministro Relator Dias Toffoli, no sentido de que *“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.”*

Este entendimento é coerente com o princípio da continuidade dos

ADPF 890 / DF

serviços públicos, já que medidas constritivas de recursos podem impactar a destinação de valores à atividade finalística das entidades prestadoras, ocasionando prejuízos à coletividade.

Ademais, como ressaltou o e. Ministro Relator Dias Toffoli, *a contrario sensu* do que decidido no RE nº 599.628/DF, e a partir de sucessivos julgados, **a jurisprudência do STF firmou-se no sentido da aplicabilidade do regime de precatórios às sociedades de economia mista que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro.**

Há diversos precedentes aplicando este entendimento, como a ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 14.02.2020, como se pode haurir do seguinte excerto da ementa respectiva:

“14. A execução dos débitos judiciais pelo regime de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição da República, não é extensível às empresas estatais que exerçam atividade econômica em regime de concorrência e distribuam lucros entre seus sócios.

(...)

A empresa estatal que presta serviço público em regime de exclusividade não atua em regime concorrencial, pelo que o benefício do pagamento de obrigações reconhecidas por decisões judiciais sob a sistemática de precatórios não gera desequilíbrio no mercado, mas sim protege a continuidade do serviço prestado à coletividade.

17. Na hipótese em exame, a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN, nos termos da Lei estadual n. 3.742/1969 (edoc. 3), ostenta personalidade jurídica de direito privado e forma societária de sociedade de economia mista, **com finalidade de prestar serviço público de água e esgoto sanitário no Rio Grande do Norte, em regime de exclusividade.**”

Em igual sentido, ADPF 616/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto

ADPF 890 / DF

Barroso, julgado em 24.05.2021, DJe de 21.6.2021; ADPF 513/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28.09.2020, DJe de 6.10.2020; ADPF 524 MC-Ref/DF, Tribunal Pleno, de minha relatoria, Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13.10.2020, DJe de 23.11.2020.

Vale ressaltar a tese fixada na ADPF 616, de relatoria do e. Ministro Roberto Barroso, como também sublinhou o e. Ministro Dias Toffoli, Relator da arguição ora em julgamento:

‘Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, caput, da CF)’

Dúvidas não há em relação ao caráter essencial do direito de acesso ao saneamento básico e aos serviços de esgotamento sanitário. Além do que, na arguição em apreço, o serviço é prestado em regime não concorrencial pela CAESB.

Diante dessas razões, acompanho o e. Ministro Relator Dias Toffoli em sua conclusão, julgando procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Ressalvo, porém, a fim de sinalizar eventual necessidade de superação desse entendimento, que esse regime de exclusividade de algumas empresas estatais de saneamento foi alterado recentemente pela edição da Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como novo marco legal do saneamento, trazendo, por exemplo, as seguintes disposições:

“Art. 3º A Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 , passa a

ADPF 890 / DF

vigorar com as seguintes alterações: (...)

‘Art. 4º-A . A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

(...)

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

(...)

II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;’

‘Art. 7º A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

(...)

XV - promover a concorrência na prestação dos serviços;’

Sobre essa alteração de regime, colho a lição doutrinária do prof. Augusto Dal Pozzo, ao anotar a alteração paradigmática proposta pela nova lei:

“A lei institui a concorrência no setor ao prever a obrigatoriedade de licitação. Busca atrair investimentos privados e permitir o aumento gradual da desestatização do setor, estimulando também a privatização das atuais empresas estatais de saneamento.

(...)

Até hoje, os serviços de saneamento básico são prestados, na maior parte do Brasil, por empresas estatais estaduais. Essas empresas ainda dominam o mercado de saneamento,

ADPF 890 / DF

especialmente no que diz respeito à captação e ao tratamento da água e, em grande parte, também a distribuição.

A disciplina até então vigente era a da possibilidade genérica de prestação do serviço de saneamento por meio de contratos de programa celebrados entre os titulares e empresas estatais estaduais sem licitação.

A nova lei impõe aos titulares dos serviços a necessidade de celebração de contrato de concessão, pela licitação, para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular, sendo “vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária” (novo art. 10 da Lei nº 11.445/2007). **É uma mudança de paradigma: a lei prevê agora a obrigatoriedade de concorrência, por meio da licitação, para a seleção da proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços de saneamento básico, obrigando as empresas estatais do setor a competir em igualdade de condições com as empresas privadas por esses contratos.”**

(DAL POZZO, Augusto Neves. *O novo marco regulatório do saneamento básico*. SP: Thomson Reuters Brasil, 2020, e-pub, R-B 2.2, g.n.)

Assim, feita essa ressalva quanto à alteração do regime jurídico, a sinalizar a eventual necessidade de alteração da jurisprudência, para casos em que não se verifiquem as premissas que estão presentes no caso em tela, acompanho o e. Ministro Relator.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 890

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DE
PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS DO
DISTRITO FEDERAL ; SINDAGUA/DF

ADV.(A/S) : WAGNER PEREIRA DA SILVA (36467/DF)

AM. CURIAE. : COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO
FEDERAL

ADV.(A/S) : BRUNO RANGEL AVELINO DA SILVA (23067/DF) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : JOSE DE RIBAMAR CAMPOS ROCHA (12810/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento do referendo em exame de mérito e julgou procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental, confirmando a medida cautelar deferida, para determinar a incidência do art. 100 da Constituição Federal às condenações judiciais em face da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 19.11.2021 a 26.11.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário