

19/11/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.145
CEARÁ**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7A. REGIAO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXECUÇÃO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCIAL. CONSTRIÇÃO JUDICIAL DE VALORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E AO REGIME DE PRECATÓRIOS. OCORRÊNCIA. SÉRIE DE PRECEDENTES DO PLENÁRIO. RISCO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE. ARGUIÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

A C Ó R D ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de virtual de 8 a 18/11/2024, por unanimidade, julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida, para determinar que as execuções promovidas em face da empresa Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor se submetam ao regime de precatórios, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 19 de novembro de 2024.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

19/11/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.145
CEARÁ**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª. REGIAO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Ceará, tendo por objeto decisões proferidas pela Justiça Estadual do Ceará (TJ/CE) e pela Justiça do Trabalho (TRT da 7ª Região) que resultaram no bloqueio judicial das contas da sociedade de economia mista estadual Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR.

Como parâmetro de controle, foram indicados, entre outros, os artigos 2º (princípio da separação dos poderes) e 167, VI (princípio da legalidade orçamentária), bem como o art. 100, que trata do sistema de precatórios, todos da CF/1988.

Sustenta o requerente, em síntese, ser a METROFOR empresa estatal destinada *“única e exclusivamente à prestação de serviço público de transporte sobre trilhos, em caráter exclusivo, isto é, não concorrencial (...) e sem distribuição de lucros”*. Argui que tal condição ensejaria sua submissão ao regime de execução mediante a sistemática de precatórios ou requisições de pequenos valores, caso contrário haveria riscos à prestação dos serviços públicos de transporte e às contas públicas do Estado do Ceará.

ADPF 1145 / CE

Pontua que o Estado detém 99,9% das ações da METROFOR e que a empresa apura reiterados prejuízos ao longo dos exercícios financeiros, sendo, por isso, totalmente dependente de recursos fornecidos pelo Estado. Alega que o serviço público prestado pela sociedade de economia mista em tela se caracteriza como um monopólio natural, haja vista não concorrer com outros modais diferentes do transporte sobre trilhos.

Aduz haver *periculum in mora* na manutenção das decisões impugnadas, haja vista o risco de descontinuidade de políticas públicas, requerendo, por estas razões, a concessão de medida liminar, *“a fim de que sejam suspensas medidas de execução típicas de direito privado em face da Metrofor, impossibilitando as constrições patrimoniais e consequentes inscrições da estatal no cadastro de devedores, além da suspensão imediata de eventuais bloqueios originados de débitos judiciais”* da empresa. No mérito, requer a procedência da arguição, a fim de se determine a submissão da Metrofor ao regime de precatórios.

Em 26/04/2024, deferi medida cautelar na presente arguição, determinando a suspensão de todas as ordens judiciais de constrição de valores de titularidade da empresa estatal Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos e a submissão das execuções contra ela em curso ao regime de precatórios, até ulterior decisão nestes autos. O Plenário desta Corte referendou a tutela provisória concedida, em sessão virtual que se encerrou em 17/5/2024.

O desembargador presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e o Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região prestaram informações (docs. 44, 47, 48 e 49).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência da ação, em parecer que restou assim ementado (doc. 56):

ADPF 1145 / CE

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ordens judiciais de bloqueio, penhora e sequestro de verbas públicas. Empresa pública prestadora de serviço público em regime não concorrencial. Regime de precatórios. Medidas constritivas que alteram o orçamento do Estado sem prévia aprovação legislativa. Afronta aos preceitos fundamentais da legalidade orçamentária e da separação de poderes. Precedentes. Parecer pela procedência do pedido.

É o relatório.

19/11/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.145
CEARÁ****VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): *Ab initio*, tal como já adiantado em sede de medida cautelar, assento ser cabível a presente arguição, vez que presentes os requisitos. Em primeiro lugar, há alegação de ofensa a preceitos de especial relevância na ordem constitucional brasileira, com destaque para o princípio da separação de poderes. Tem-se, a seguir, que as decisões impugnadas estão abrangidas no conceito de “ato do poder público” e, por fim, verifica-se o pressuposto da subsidiariedade, insculpido do §1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, haja vista não haver outro instrumento processual apto à impugnação conjunta de uma série de decisões judiciais, como se dá no caso concreto.

Isto posto, consigno que a jurisdição constitucional presta-se a verificar a compatibilidade de leis e de atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípuo de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social, gerando segurança jurídica, estabilidade institucional e previsibilidade de condutas presentes e futuras dos agentes políticos e sociais. Nesse mister e à luz das alegações e elementos colacionados aos autos, tenho que a presente ação é de ser julgada procedente.

Isto porque, em primeiro lugar, o Plenário deste Supremo Tribunal têm uma série de decisões em que se afirma a submissão de empresas estatais prestadoras de serviços públicos essenciais e natureza não concorrencial ao regime de precatórios. Nesse sentido, por exemplo, a ADPF 556, *in verbis*:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO,

ADPF 1145 / CE

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 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 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/2020 - grifei).*

No mesmo sentido se deram, por exemplo, os acórdãos proferidos na ADPF 437 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 05/10/2020) e na ADPF 387 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2017), tendo o Eminentíssimo Relator, Min. Gilmar Mendes, em seu voto

ADPF 1145 / CE

neste último feito, externado os riscos da aplicação de medidas constritivas de bens às empresas prestadoras de serviços essenciais ao Estado, pontuando que *“ordens de bloqueio, penhora e liberação de valores da conta única do estado de forma indiscriminada, fundadas em direitos subjetivos individuais, podem significar retardo/descontinuidade de políticas públicas ou desvio da forma legalmente prevista para a utilização de recursos públicos”*. O referido julgado restou assim ementado:

“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, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2017 - grifei).

Por outro lado, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 275, impugnava-se decisão judicial proferida pela Justiça do Trabalho, que determinou o bloqueio de valores disponíveis ao Estado da Paraíba, recebidos em razão de convênio firmado com a União, para a satisfação de crédito trabalhista em favor de empregado público

ADPF 1145 / CE

vinculado a ente da Administração Indireta estadual.

Naquela oportunidade, o Plenário desta Corte conheceu da arguição e julgou-a procedente, 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. Transcrevo, por oportuno, excerto do voto proferido pelo relator, Min. Alexandre de Moraes, na ocasião do referido julgamento, *in verbis*:

“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 constrição 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.” (Grifei)

Como se vê nestes precedentes, o entendimento consolidado neste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que os privilégios das Fazendas Públicas são extensíveis às empresas públicas e sociedades de

ADPF 1145 / CE

economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial e sem finalidade lucrativa. Destarte, decisões judiciais de constrição de verbas de titularidade destas estatais ofendem os princípios da separação dos poderes, da legalidade orçamentária e da continuidade da prestação dos serviços públicos.

Com efeito, em sendo referidas empresas estatais instrumentos do Estado para a prestação de serviços públicos essenciais, o bloqueio indevido de seus recursos para a satisfação de créditos individuais pode comprometer a prestação destes serviços públicos para a coletividade em geral, haja vista a inexorabilidade da constatação de que a garantia de direitos sociais a prestações materiais demanda, como regra, custos elevados e de que os recursos estatais são, por definição, escassos, de modo que a realização destes direitos fica submetida invariavelmente a escolhas alocativas.

A Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor é, indubitavelmente, empresa estatal que atua em regime de exclusividade e sem fins lucrativos, mantida pelo repasse de recursos públicos e criada para explorar os serviços de transportes sobre trilhos ou guiados, de passageiros, no Estado do Ceará. Neste cenário, a ela deve ser aplicado o regime de execução próprio da Fazenda Pública, previsto no art. 100 da Constituição Federal e nos artigos 534 e 535 do Código de Processo Civil.

Ex positis, **JULGO PROCEDENTE** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida, para determinar que as execuções promovidas em face da empresa Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor se submetam ao regime de precatórios.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.145

PROCED. : CEARÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

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

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

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7A. REGIAO

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida, para determinar que as execuções promovidas em face da empresa Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor se submetam ao regime de precatórios, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 8.11.2024 a 18.11.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário