

25/03/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 670****PIAUÍ**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ
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 22ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. ÁGUAS E ESGOTOS PIAUÍ S.A. (AGESPISA). MEDIDAS CONSTRITIVAS DETERMINADAS PELO PODER JUDICIÁRIO EM FACE DAS CONTAS DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E DO ESTADO DO PIAUÍ PARA O PAGAMENTO DE DÉBITOS JUDICIAIS. REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS — ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EQUIPARAÇÃO À FAZENDA PÚBLICA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA, DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA EFICIÊNCIA E DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

1. É cabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental em face de um conjunto de decisões judiciais que tenham aptidão para violar preceitos fundamentais, cuja correção não possa ser feita por outro meio processual de forma ampla, geral e imediata. Em casos semelhantes, o STF tem reconhecido a possibilidade desse tipo de processo objetivo contra decisões de Tribunais de Justiça, Regionais do Trabalho e Regionais Federais que determinaram o

ADPF 670 / PI

bloqueio, penhora ou demais medidas constritivas de patrimônio do ente político ou de empresa estatal, sob o fundamento de adimplemento de débitos trabalhistas ou administrativos estatais. Precedente: ADPF nº 588/PB, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/04/2021, p. 12/05/2021.

2. A subscrição de manifestação em defesa da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual na condição de Advogado-Geral da União, nos estritos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República, não atrai impedimento de Ministro do Supremo Tribunal Federal, quando não exista motivo de foro íntimo a inviabilizar a atuação do julgador no feito. Precedentes.

3. No mérito, a controvérsia constitucional deduzida nos autos consiste em saber se a sociedade de economia mista estadual Águas e Esgotos do Piauí S.A. (Agespisa) equipara-se à Fazenda Pública para fins de submissão de suas obrigações pecuniárias judiciais ao regime de precatórios.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta que a equiparação de empresa estatal à Fazenda Pública, para fins de atrair o regime dos precatórios, depende do preenchimento cumulativo de três requisitos: “(i) *prestar, exclusivamente, serviços públicos de caráter essencial*, (ii) *em regime não concorrencial* e (iii) *não ter a finalidade primária de distribuir lucros*” (ementa da ADPF nº 896-MC/MG, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 18/04/2023, p. 25/04/2023).

5. A partir da análise dos autos, da Lei nº 2.281, de 1962, do Estado do Piauí e do Estatuto Social da Agespisa, resta patente que a sociedade de economia mista em questão preenche os requisitos da prestação de serviços públicos de matiz essencial, da atuação em regime não concorrencial e de não ter como finalidade precípua a lucratividade e posterior distribuição dos lucros aos acionistas. Por isso, tem-se por estendida a ela a prerrogativa processual concernente à execução de seus débitos judiciais pelo regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição de 1988. Precedentes: ADPF nº 513/MA, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 28/09/2020, p. 06/10/2020; ADPF nº 858/BA, Rel.

ADPF 670 / PI

Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 10/10/2022, p. 03/11/2022; ADPF nº 616/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 24/05/2021, p. 21/06/2021.

6. Com fundamento em entendimento iterativo do STF, o objeto de controle não só ofende o regime constitucional dos precatórios, mas também os preceitos da separação de Poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos. Precedente: ADPF nº 789/MA, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 23/08/2021, p. 08/09/2021.

7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Virtual de 15 a 22 de março de 2024, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgá-la procedente, com prejuízo do segundo agravo regimental interposto pelo arguente, para o fim de reconhecer a equiparação da Agespisa à Fazenda Pública estadual no que toca à execução de débitos pecuniários pelo regime constitucional dos precatórios e, por consequência, determinar também a suspensão de medidas constritivas determinadas pelos arguidos nas contas da Agespisa e/ou do Estado do Piauí, bem como a devolução dos valores que, até a data da publicação da ata deste julgamento, não tenham sido repassados aos beneficiários das decisões judiciais, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 26 de março de 2024.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

25/03/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 670
PIAUÍ**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ
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 22ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Piauí em face de decisões exaradas por juízos, de primeira e segunda instâncias, do Tribunal de Justiça do Piauí, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, no que afastaram a sistemática dos precatórios no âmbito de demandas subjetivas movidas contra a sociedade de economia mista Águas e Esgotos do Piauí S.A. (Agespisa).

2. Nas razões da petição inicial, afirmou que a Agespisa se trata de sociedade de economia mista por ações, instituída pela Lei nº 2.281, de 1962, com redação dada pela Lei nº 2.387, de 1962, cuja finalidade é a execução da política de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na jurisdição piauiense. Assim, a estatal prestaria serviço público essencial em sentido estrito e regime não concorrencial.

ADPF 670 / PI

3. Na esteira de múltiplos precedentes citados, sustentou que a jurisprudência do STF é firme no sentido de que atos judiciais desse jaez violam uma série de preceitos fundamentais, especialmente o regime constitucional de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição da República.

4. Defendeu, ainda, a inconstitucionalidade desses atos do Poder Público, porque a composição acionária da Agepisa seria de 99,61% do Estado do Piauí, não havendo distribuição de lucros e existindo aportes financeiros realizados pelo ente estadual. Ademais, ao seu ver, existiria um monopólio natural na prestação de saneamento básico. Considerou também que não existe a possibilidade de distorção concorrencial na presente hipótese, porquanto a estatal se valeria de subsídios cruzados com o fito de financiar operações deficitárias.

5. Em pleito cautelar, alegou, de um lado, que a plausibilidade jurídica de suas razões deriva da violação ao regime de precatórios e, de outro, que o *periculum in mora* decorre de óbice, por ausência de recursos públicos, representado pelos bloqueios, penhoras e liberações à execução do abastecimento de água e coleta de esgotos em todo território piauiense. Pediu, portanto, pela determinação de *“suspensão dos efeitos das decisões judiciais, no âmbito do Tribunal de Justiça do Piauí, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho 22ª Região, que impliquem - ou possam implicar - e bloqueio, penhora e liberação de valor constantes (sic) das contas bancárias da AGESPISA à revelia do regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal”* e de *“devolução à conta bancária da AGESPISA em que estavam depositados os valores bloqueados, penhorados e liberados à revelia do regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal”* (e-doc. 1, p. 29-30).

6. No mérito, requereu a procedência desta ação, com a finalidade de *“reconhecer, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, a impossibilidade da utilização de valores mantidos em conta bancária da AGESPISA (sic) para*

ADPF 670 / PI

bloqueio e/ou penhoras em processos trabalhistas, cíveis e tributários, a impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços da prestadora de serviços público (sic), uma vez que tais práticas violam o preceito fundamental do regime de precatórios estabelecido pelo artigo 100 da Constituição Federal” (e-doc. 1, p. 30).

7. Em 02/04/2020, o eminente Ministro Marco Aurélio, Relator originário deste feito, a quem tenho a honra de suceder, negou seguimento ao pedido, em decisão monocrática assim ementada:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ATOS JUDICIAIS – INADEQUAÇÃO – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – SEGUIMENTO – NEGATIVA.” (e-doc. 14, p. 1).

8. O Governador do Estado do Piauí interpôs agravo interno em face dessa decisão individual. Logo, argumentou que esta arguição cumpre o requisito da subsidiariedade na linha dos precedentes formados nas ADPFs nº 101/DF e nº 144/DF, assim os demais meios processuais possíveis não neutralizariam de forma ampla e imediata a lesão indicada. Adicionou, ainda, em sua fundamentação a violação ao objeto dos preceitos fundamentais previstos no art. 167, incs. VI e X, da Constituição da República, porquanto aqueles determinam o uso de recursos orçamentários fora das hipóteses constitucionais, e no art. 2º, com referência à separação dos Poderes e à garantia de continuidade dos serviços públicos. Pediu, ao fim, que *“seja conhecido e provido o presente agravo, para que, reformando a r. decisão agravada, dê provimento a Arguição de Preceito Fundamental, declarando a impossibilidade de utilização dos valores mantidos na conta da AGESPISA, para bloqueios e penhoras em processos trabalhistas, cíveis e tributários, sujeitando-a ao regime constitucional previstos no art. 100 da Constituição Federal”* (e-doc. 15, p. 7).

9. Sua Excelência, o Relator originário, abriu vista dos autos às partes agravadas (e-doc. 17). Somente o Presidente do TRF da 1ª Região exerceu

ADPF 670 / PI

esse múnus processual, noticiando que “*não há precatório autuado ou processado neste Tribunal de responsabilidade da Empresa de Águas e Esgotos do Piauí S/A - AGESPISA, CNPJ 06.845.747/0001-27*”, assim como não cabe “*ao Presidente do TRF1 determinar qualquer contrição/bloqueio de valor na conta do Estado do Piauí para pagamento de precatório, visto que cabe exclusivamente ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí-TJPI*”, mencionado especificamente o regime especial de pagamento de precatórios das Emendas Constitucionais nº 62, de 2009, 94, de 2016 e 99, de 2017, e o “*precatório 0137263- 38.2015.4.01.9198, extraído da Ação Originária 91.00.00437-5 e Ação de Execução 1998.40.00.004891- 6, expedido pela 2ª Vara Federal da SJPI*”, cujo devedor é o Estado do Piauí. No tocante às requisições de pequeno valor, afirmou que não competiria a ele prestar informações, uma vez que os próprios juízos de primeira instância são responsáveis por requisitar diretamente ao devedor o pagamento desses requisitórios (e-doc. 25).

10. Levado o agravo a julgamento na Sessão Virtual de 28 de agosto a 4 de setembro de 2020, o Tribunal deu provimento ao recurso interno, com a finalidade de determinar o seguimento da arguição, vencidos o Relator e o Ministro Edson Fachin. Eis o teor da ementa desse julgado:

“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

ADPF 670 / PI

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, 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.” (e-doc. 33, p. 1).

11. Posteriormente, o Ministro Marco Aurélio adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 2021, para oportunizar ao Tribunal Pleno o julgamento definitivo da arguição.

12. O Governador do Estado do Piauí opôs embargos de declaração em face dessa decisão para fins de sanar suposta omissão quanto ao cumprimento integral da medida liminar deferida pelo Tribunal Pleno (e-doc. 35).

13. O e. Relator originário conheceu dos aclaratórios e a eles negou provimento, sob o fundamento de que o Plenário teria decidido pela adequação da via eleita, mas não teria apreciado a medida acauteladora (e-doc. 51).

14. Contra essa decisão, o requerente interpôs novo agravo interno para insistir na dissonância entre a decisão individual e o que decidido pelo Tribunal Pleno, bem como na necessidade de análise do pleito liminar. Assim, requereu fosse *“conhecido e provido o presente agravo , para que, reformando a r. decisão agravada, determine a expedição de ofício aos Tribunais afetados acerca do cumprimento da liminar, ou caso seja diverso o entendimento adotado, analise o pleito liminar com vistas a estancar os constantes bloqueios e penhoras em processos trabalhistas , cíveis e tributários, dos valores mantidos na conta da AGESPISA, sem observância do regime de precatório”* (e-doc. 56, p. 8).

15. Nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República, **este**

ADPF 670 / PI

Subscritor, na condição de Advogado-Geral da União, manifestou-se pela procedência da ação, em manifestação assim ementada:

“Administrativo e financeiro. Medidas judiciais de bloqueio, penhora, arresto e sequestro de recursos da Águas e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA). Sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos em regime não concorrencial: aplicabilidade do regime de precatórios. Precedentes dessa Corte Suprema. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes, notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente.” (e-doc. 58, p. 1).

16. No mesmo sentido, posicionou-se o Procurador-Geral da República na qualidade de *custus legis*, conforme parecer a seguir reproduzido:

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

1. Ordens judiciais de bloqueio, de penhora, de arresto e de sequestro de verbas públicas para pagamento de débitos de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviço público em regime não concorrencial afrontam a

ADPF 670 / PI

sistemática constitucional dos precatórios. Precedentes.

2. Medidas judiciais constritivas sobre recursos públicos, para assegurar pagamento de débitos de empresas públicas e de sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial, implicam alteração de programa orçamentário sem autorização legislativa (CF, art. 167, VI) e consequente afronta à divisão funcional de Poder (CF, art. 2º). Precedentes.

— Parecer pela procedência do pedido.” (e-doc. 61, p. 1-2).

17. A título de informações adicionais, o Vice-Presidente, em exercício da Presidência, do TRF da 1ª Região, aportou aos autos *“manifestação da área técnica deste Tribunal- COREJ 12515222, o Encaminhamento da Diretoria-Geral 12753698, a Informação da 4ª Vara da Seção Judiciária do Piauí (12548429), os Ofícios SJDF-Diref 211 (12674847) e 220 (12702381), bem como o Despacho Secju 12701179”* (e-doc. 63).

18. Em razão do novo agravo interno, o Ministro Marco Aurélio, novamente, abriu vistas dos autos às partes agravadas (e-doc. 70). Manifestaram-se em sentido contrário à pretensão do agravantes o Presidente do TJPI (e-doc. 74), o Presidente do TRT da 22ª Região (e-doc. 75) e o Presidente do TRF da 1ª Região (e-doc. 80).

19. Afirmando a ocorrência de fatos supervenientes, o Advogado-Geral da União, o Sr. Bruno Bianco Leal, expressou mudança de entendimento, uma vez que, a partir de informações subscritas pela Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado do Piauí, essa autoridade descobriu que a Agespisa não presta serviços em regime de exclusividade, tendo em vista que subdelega a exploração para empresas privadas. Além disso, há previsão estatutária de distribuição de lucros e dividendos aos sócios-acionistas e aos empregados e administradores. Eis o teor da ementa dessa manifestação complementar:

“Administrativo e financeiro. Medidas judiciais de

ADPF 670 / PI

bloqueio, penhora, arresto e sequestro de recursos da Águas e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA). Manifestação complementar. Ciência de fatos novos acerca da realidade operacional da empresa, caracterizada por diversas subdelegações a empresas privadas. Sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos em regime concorrencial e com intuito de lucro: inaplicabilidade do regime de precatórios. Nova manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo arguente.” (e-doc. 27, p. 1-2)

20. Os autos foram a mim distribuídos, por substituição de relatoria, nos termos do art. 38 do Regimento Interno do STF e vieram-me conclusos em 16/12/2021.

É o relatório.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator

25/03/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 670
PIAUÍ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Após detida análise das peças processuais aportadas neste feito, **reputo que a petição inicial do requerente cumpre todos os requisitos de admissibilidade** dos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 9.882, de 1999. A esse respeito, é hialina a diretriz jurisprudencial deste STF no sentido de que se demonstra cabível ADPF para *“impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais”*, assim como de que *“o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando não existe, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata”* (ementa da ADPF nº 588/PB, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/04/2021, p. 12/05/2021). Logo, **conheço in totum da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

2. De início, em consonância com o que já colocado no relatório, **verifico que atuei no presente feito na condição de defensor legis, por força do art. 103, § 3º, da Constituição da República, defendendo a higidez do objeto ora hostilizado.** Como já me manifestei em outras ocasiões, inexistente motivo de foro íntimo para obstar minha atuação neste feito, declaro-me apto a officiar como Relator nesta ADPF.

3. Como é consabido, os institutos em apreço – impedimento e suspeição – têm por desiderato preservar a **imparcialidade** do julgador e, por consequência, a legitimidade e a credibilidade das decisões do Poder Judiciário. A legislação processual prevê diversas hipóteses configuradoras de um ou outro instituto que, uma vez verificadas, obstem o exercício da função judicante.

ADPF 670 / PI

4. No âmbito desta Corte Suprema, o tema – impedimento/suspeição de Ministro – já foi objeto de apreciação em várias ocasiões. No julgamento da ADI nº 2.321-MC/DF, o Plenário do STF, em Sessão de 25/10/2000, assentou, de forma unânime, a **imunização dos processos objetivos** aos institutos em comento, conforme trecho abaixo colacionado:

“(…) - Os **institutos** do impedimento e da suspeição **restringem-se** ao plano exclusivo **dos processos objetivos** (em cujo âmbito discutem-se situações individuais e interesses concretos), **não se estendendo e nem se aplicando**, em consequência, ao processo de fiscalização **concentrada** de constitucionalidade, **que se define** como típico processo **de caráter objetivo** destinado a viabilizar o julgamento, **em tese**, não de uma situação concreta, **mas** da validade jurídico-constitucional, **a ser apreciada em abstrato**, de determinado ato normativo editado pelo Poder Público.”

(ADI nº 2.321/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 25/10/2000, p. 10/06/2005; grifos no original).

5. Mais recentemente, no julgamento de questão de ordem na ADI nº 6.362/DF, suscitada pelo e. Ministro Dias Toffoli – que, a exemplo deste Relator, já exerceu o honroso cargo de Advogado-Geral da União –, o Supremo Tribunal Federal, por amplíssima maioria do seu Plenário, fixou tese tratando especificamente do impedimento em ações de controle concentrado. Confira-se:

“Decisão

Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Ministro Dias Toffoli (Presidente), **fixou tese no sentido de que não há impedimento, nem suspeição de Ministro, nos julgamentos de ações de controle concentrado, exceto se o próprio Ministro firmar, por razões de foro íntimo, a sua não participação**, vencido o Ministro Edson Fachin. (...)”

(ADI nº 6.362/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno,

ADPF 670 / PI

j. 02/09/2020, p. 09/12/2020; grifos nossos).

6. Naquela assentada, ficou clara a distinção que deve ser feita, ao se analisar o instituto do impedimento, entre processos de natureza subjetiva daqueles de natureza objetiva, como é o caso da ação direta de inconstitucionalidade.

7. Ilustre-se com o seguinte excerto do voto do e. Ministro Marco Aurélio, a quem tenho a honrosa missão de suceder:

“É preciso distinguir o processo subjetivo do objetivo. E, no processo objetivo, tem-se controle de constitucionalidade, como também se pode ter no subjetivo. Controle de constitucionalidade em que se faz presente norma abstrata e autônoma. Já no processo subjetivo, o controle é concreto. Atua-se, portanto, no âmbito do controle de constitucionalidade difuso. (...). Mas o que externo é que continuo convencido da impossibilidade de haver, pelo Código de Processo Civil, afastamento de integrante do Supremo, que é um colegiado pequeno de onze membros, desses processos objetivos.”

8. Antes disso, em questão de ordem também suscitada pelo e. Ministro Dias Toffoli na ADI nº 2.238/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 24/06/2020, p. 15/09/2020), debateu-se o mesmo tema. Veja-se o que exposto pelo Ministro proponente:

“No caso, aqui, a par de inexistirem razões de foro íntimo para me afastar do julgamento da causa, compreendo que, no caso, sequer atuei institucionalmente nos autos.

De fato, embora tenha ocupado, ao tempo da tramitação desta ação direta, refiro-me a de nº 2.238, o cargo de advogado-geral da União, não me manifestei em nenhuma ocasião quanto a celeuma em apreciação, sendo certo que a manifestação da AGU, proferida em atenção ao art. 103 § 3º da Constituição Federal de 88, fora subscrita pelo advogado-geral da União

ADPF 670 / PI

substituto. E assim o foi, porque tão logo assumi a Advocacia-Geral da União, em leitura inicial da Lei Complementar nº 73/93, peticionei a esta Corte para requerer a intimação direta da Secretária-Geral de Contencioso para prestação de informações pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Mendonça, que, depois, inclusive, assumiu a Advocacia-Geral da União, tendo sido essa minha única manifestação como Advogado-Geral da União nos autos.

Por fim, devo salientar que promovi o encaminhamento, por despacho, de parecer elaborado por membro da AGU, não por mim, para o Presidente da República a fim de subsidiar a atuação desse Chefe de Poder na prestação de informações a esta Corte.

Trata-se, como notório, de ato interno de mero encaminhamento de opinativo, que fora exteriorizado e juntado aos autos pelo Presidente da República ante a adoção, como sua própria informação, das razões insertas no parecer do consultor da União.

Entendo, portanto, estar ausente impedimento à minha participação neste julgado, neste caso, neste processo, assim como em caso de feição objetiva, estando ausente também qualquer atuação institucional que pudesse provocar razões de foro íntimo para meu afastamento do julgamento destes processos.” (grifos nossos).

9. À luz do exposto, por inexistir qualquer razão de foro íntimo que me impeça de julgar a presente ADPF, compreendo não haver óbice à minha participação no presente julgamento.

10. No mérito, a controvérsia constitucional deduzida nos autos consiste em saber se a sociedade de economia mista estadual Águas e Esgotos do Piauí S/A (Agespisa) equipara-se à Fazenda Pública para fins de submissão de suas obrigações pecuniárias judiciais ao regime de precatórios.

ADPF 670 / PI

11. Como todos saberão, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige o preenchimento de três requisitos cumulativos para que uma empresa estatal goze do privilégio de ser executada por meio de requisitórios: “(i) *prestar, exclusivamente, serviços públicos de caráter essencial*, (ii) *em regime não concorrencial* e (iii) *não ter a finalidade primária de distribuir lucros*” (ementa da ADPF nº 896-MC/MG, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 18/04/2023, p. 25/04/2023).

12. *A contrario sensu*, observa-se orientação jurisprudencial da Corte no sentido de que “*sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica em regime concorrencial não se beneficiam do regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição da República*”, em consonância à tese de julgamento do Tema nº 253 do ementário da Repercussão Geral, cujo paradigma é o RE nº 599.628/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Red. p/ Ac. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 25/05/2011, p. 17/10/2011, assim ementado:

“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.”

13. Com relação à hipótese dos autos, verifica-se que a Agespisa é uma sociedade de economia mista, dotada de personalidade jurídica de

ADPF 670 / PI

direito privado, cujo acionista majoritário é o Governo do Estado do Piauí. De acordo com o art. 1º da Lei nº 2.281, de 1962, o objetivo da estatal é *“realizar estudos, projetos construções e operações de usinas de captação e recalque, linhas condutoras e de distribuição de água e redes de esgoto, bem como de celebrar atos de comércio decorrente dessas atividades”* (e-doc. 4, p. 1). Por sua vez, o art. 2º do vigente do estatuto social da empresa define o escopo de atuação desta na forma que segue:

“Art. 2º. A AGESPISA atuará como prestadora de serviços de saneamento básico no Estado, por meio de concessão e/ou gestão associada na forma constitucional prevista, cumprindo-lhe efetuar estudos, elaborar projetos, realizar obras, operar e praticar a exploração de serviços de saneamento básico, na forma da lei, considerada como conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Parágrafo único - Sem prejuízo das disposições do *caput*, a AGESPISA terá ainda por Objetivo:

- a) Fomentar a política geral de saneamento básico do Estado;
- b) executar, implantar, complementar, ampliar a operar os serviços de águas e esgotos do Estado;
- c) constituir e participar de Empresas, no âmbito Municipal, para a administração de serviços de águas e esgotos, sempre que economicamente recomendável;
- d) administrar, mediante convênio, serviços de água e esgotos implantado por entidades públicas, federais ou municipais;
- e) serviços relacionados a proteção do meio ambiente e aos recursos hídricos.” (e-doc. 3, p. 2).

14. Nesse sentido, resta patente que **a sociedade de economia mista em questão preenche o requisito da prestação de serviços públicos de natureza essencial.**

ADPF 670 / PI

15. De todo modo, é de se notar que tanto o Advogado-Geral da União quanto o Procurador-Geral da República se manifestaram pela procedência dos pedidos. Entretanto, em um segundo momento, novo ocupante do honroso cargo de AGU, de forma complementar, fez juntar a Petição STF nº 97.575/2021, modificando entendimento pretérito, agora pela improcedência do pedido. Justificou referido expediente em razão da *“ciência de fatos novos acerca da realidade operacional da empresa, caracterizada por diversas subdelegações a empresas privadas”*.

16. Nesta manifestação adicional, a AGU destacou que as atividades da Agespisa não se operam fora do regime concorrencial de mercado, salientando que *“a exploração do serviço de águas e esgoto no Estado do Piauí não ocorre em regime de exclusividade, uma vez que a AGEPIISA tem adotado prática de subdelegação para empresas privadas”* (e-doc. 81, p. 3 e 4).

17. Apontou, ainda, que, *“não obstante a participação majoritária do Estado do Piauí no seu capital social, existe previsão no Estatuto Social da AGESPISA de distribuição de lucros e dividendos aos sócios acionistas, bem como aos empregados e administradores”*. Por conseguinte, concluiu que *“considerando o intuito lucrativo da AGESPISA e a previsão de distribuição de lucros em seu estatuto, bem como o risco ao equilíbrio do mercado e à livre iniciativa, resta claro que a executada não faz jus ao pleiteado regime de precatórios”* (e-doc. 81, p. 6).

18. **Não considero procedentes os argumentos externados pela digna autoridade.** Pela caracterização de estatais vocacionadas à prestação de serviços públicos de saneamento básico como entidades equiparáveis à Fazenda Pública no que diz respeito aos precatórios, convém observar o que decidido pelo STF na **ADPF nº 513/MA, Rel. Min. Rosa Weber**, Tribunal Pleno, j. 28/09/2020, p. 06/10/2020, pertinente à Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão, na **ADPF nº 556/RN, Rel. Min. Carmen Lúcia**, Tribunal Pleno, j. 14/02/2020, p. 06/03/2020, envolvendo a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande

ADPF 670 / PI

do Norte, na **ADPF nº 616/BA, Rel. Min. Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, j. 24/05/2021, p. 21/06/2021, que se referiu à Empresa Baiana de Águas e Saneamento, e na **ADPF nº 890/DF, Rel. Min. Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, j. 29/11/2021, p. 15/03/2022, acerca da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal. Por brevidade, transcrevo excertos dos votos condutores das últimas duas arguições citadas, respectivamente:

“[Ministro Relator Roberto Barroso]

11. Vê-se, portanto, que a estatal presta serviço público essencial de saneamento básico (art. 23, IX, CF), compreendendo a captação, tratamento e distribuição de água, bem como a coleta, transporte, tratamento e destinação adequada de esgoto, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário.

12. Note-se que a EMBASA detém a titularidade do serviço público em 366 dos 417 municípios baianos. Nessas cidades, não há concorrência com outras empresas privadas ou públicas. **A estatal de saneamento básico atua em regime de exclusividade. É evidente que, em caso de concessão da atividade à iniciativa privada, nos moldes do novo marco regulatório do setor, o regime de precatórios não mais subsistirá, como ocorre nos demais casos de desestatização.**

13. No mesmo sentido, a ausência de finalidade lucrativa primordial é corroborada pela informação juntada aos autos pelo Governador do Estado da Bahia, no sentido de que **os dividendos da EMBASA têm sido direcionados para investimentos em obras de ampliação da rede de abastecimento de água e de tratamento de esgoto sanitário, com vistas à universalização do serviço”** (grifos nossos).

“[Ministro Relator Dias Toffoli]

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

ADPF 670 / PI

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 (...) 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).

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

ADPF 670 / PI

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.” (grifos nossos).

19. No mais, para além do regime constitucional dos precatórios, previsto no art. 100 da Constituição da República, **resta claro que as decisões judiciais ora atacadas, quando determinam bloqueios judiciais e penhora de bens da empresa estatal, terminam por violar os preceitos fundamentais da separação de Poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos.** É o que ficou decidido, por exemplo, na ADPF nº 789/MA, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 23/08/2021, p. 08/09/2021, cuja ementa translado a este voto:

“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 do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se

ADPF 670 / PI

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. 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^a. Min^a. Cármen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios.”

20. Sendo assim, com fundamento na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, **firmando convicção no sentido de que a Agespisa satisfaz cumulativamente os três requisitos exigidos. Desse modo, impende assentar a submissão de seus débitos pecuniários de origem judicial ao regime constitucional dos precatórios.**

21. Ante o exposto, **conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo-a procedente, com prejuízo do segundo agravo regimental interposto pelo arguente**, para o fim de reconhecer a equiparação da Agespisa à Fazenda Pública estadual no que toca à execução de débitos pecuniários pelo regime constitucional dos precatórios.

22. Por consequência, **determino também a suspensão de medidas constritivas determinadas pelos arguidos nas contas da Agespisa e/ou do Estado do Piauí, bem como a devolução dos valores que, até a data**

ADPF 670 / PI

da publicação da ata deste julgamento, não tenham sido repassados aos beneficiários das decisões judiciais.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 670

PROCED. : PIAUÍ

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PIAUI

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 22ª REGIÃO

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou-a procedente, com prejuízo do segundo agravo regimental interposto pelo arguente, para o fim de reconhecer a equiparação da Agespisa à Fazenda Pública estadual no que toca à execução de débitos pecuniários pelo regime constitucional dos precatórios e, por consequência, determinou também a suspensão de medidas constritivas determinadas pelos arguidos nas contas da Agespisa e/ou do Estado do Piauí, bem como a devolução dos valores que, até a data da publicação da ata deste julgamento, não tenham sido repassados aos beneficiários das decisões judiciais. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 15.3.2024 a 22.3.2024.

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