

04/04/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 808 PARÁ**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO ESTADO DO PARÁ (CEASA/PA). PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PROCESSUAIS DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA SUBSIDIARIEDADE. MEDIDAS CONSTRITIVAS DETERMINADAS PELO PODER JUDICIÁRIO EM FACE DAS CONTAS DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PARA O PAGAMENTO DE DÉBITOS JUDICIAIS DE NATUREZA TRABALHISTA. 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 bloqueio, penhora ou demais medidas constritivas de patrimônio do ente

ADPF 808 AGR / PA

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. Diante da caracterização de todos os requisitos processuais da classe processual, é o caso de dar provimento ao agravo regimental, para que este Plenário possa julgar o mérito da ADPF. De pronto, demonstra-se viável o julgamento definitivo do mérito desta ação objetiva, pois por iniciativa do e. Ministro Relator originário a presente arguição encontra-se plenamente instruída.

3. No mérito, a controvérsia constitucional deduzida nos autos consiste em saber se a sociedade de economia mista estadual Centrais de Abastecimento do Estado do Pará (Ceasa/PA) equipara-se à Fazenda Pública para fins de submissão de suas obrigações pecuniárias judiciais ao regime de precatórios, bem como se decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ofendem os preceitos fundamentais referentes aos princípios da independência e harmonia dos Poderes e da reserva legal em matéria orçamentária, desnaturando a finalidade da Ceasa/PA, nos termos dos arts. 2º, 84, inc. II, 100, 167, incs. VI e X, e 173, § 1º, inc. II, da Constituição da República.

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 legislação instituidora da estatal e de seu Estatuto Social, considera-se que a empresa estatal Centrais de Abastecimento do Pará (Ceasa/PA) exerce atividade estatal de fomento aos setores de produção, comercialização e abastecimento do mercado interno de hortigranjeiros, inclusive aos pequenos produtores e à agricultura familiar. Assim, resta patente que a sociedade de economia

ADPF 808 AGR / PA

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. 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. Agravo regimental provido, para que se dê seguimento à presente ação objetiva. No mérito, arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Virtual de 22 de março a 3 de abril de 2024, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em dar provimento ao agravo regimental para que se dê seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgá-la procedente, com a finalidade de determinar que a execução de decisões judiciais, proferidas em face da CEASA/PA, submeta-se ao regime de precatórios, bem assim que, por via de consequência, não se submeta à constrição judicial de seus recursos próprios à novas ordens de bloqueios, penhoras e coisa do gênero, situações apenas aplicáveis às entidades de direito privado, o que não é o caso daquela instituição (e-doc. 1, p. 29); por consequência, determinar também a suspensão de medidas constritivas determinadas pelos

ADPF 808 AGR / PA

arguidos nas contas da Ceasa/PA e/ou do Estado do Pará, 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, 8 de abril de 2024.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

04/04/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 808 PARÁ**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. O Governador do Estado do Pará formalizou arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido liminar, em face de atos do Poder Público correspondentes a uma série de decisões judiciais proferidas por juízos, de 1ª e 2ª instâncias, vinculados ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, no que se refere ao bloqueio de valores em contas bancárias da sociedade de economia mista estadual Centrais de Abastecimento do Estado do Pará (Ceasa/PA).

2. Nas razões da petição inicial, defendeu, preliminarmente, o preenchimento de todos os pressupostos processuais. Apontou que teria ajuizado, em 2018, a ADPF nº 555/PA, Rel. Min. Celso de Mello, a qual teve o seguimento negado, sob os fundamentos de que não houve a indicação, com precisão e clareza, das decisões judiciais objeto da arguição, e que a procedência desta impactaria decisões transitadas em julgado. Afirmou que ambas as situações teriam sido saneadas no presente caso. Indicou, ainda, como parâmetros de controle os preceitos fundamentais referentes aos princípios da independência e harmonia dos Poderes e da reserva legal em matéria orçamentária, além do regime dos precatórios, desnaturando a finalidade da Ceasa/PA, nos termos dos arts. 2º, 84, inc. II, 100, 167, incs. VI e X, e 173, § 1º, inc. II, da Constituição da

ADPF 808 AGR / PA

República.

3. Com base nos Decreto-Lei nº 2.400, de 1987, e Decreto nº 2.247, de 1988, alegou que a estatal foi fundada em novembro de 1972, sendo que o controle acionário trasladou-se para o patrimônio do Estado do Pará em setembro de 1989. A sociedade anônima de capital autorizado seria vocacionada a *“modernizar e facilitar a relação comercial entre produtores e vendedores; colaboradores e clientes; atacadista e varejistas. Sua busca é estabelecer padrões de alta qualidade de segurança e higiene alimentar, atuando socialmente de forma sustentável, evitando desperdícios de produtos extraídos diretamente do campo, de sorte que sua principal missão é centralizar o abastecimento de hortigranjeiros do Estado do Pará, auxiliando no crescimento dos produtores, atacadistas e varejistas, assim disponibilizando serviços de qualidade e mantendo a harmonia dos interesses dos clientes, dos colaboradores e do poder público, ao final auxiliando nos hábitos alimentares da população paraense”* (e-doc. 1, p. 10-11). Noticiou também que a Ceasa/PA desenvolve programas de incentivo da produção rural no Estado, assim *“presta a instituição, sem fim algum de lucro, serviços indiscutivelmente relevantes, de cunho público e essenciais para o fomento e interlocução/aproximação entre produtores/fornecedores (inclusive de baixa renda e de agricultura familiar) e consumidores, atores indispensáveis à segurança alimentar no âmbito do Estado”* (e-doc. 1, p. 12).

4. Igualmente, a Ceasa/PA não teria finalidade lucrativa, sendo que parcela de suas receitas oriundas do setor privado seriam ínfimas, ao passo que sua folha de pagamentos, saldada por recursos públicos derivados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do ente estadual.

5. Asseverou não ser possível a destinação, pelo Judiciário, de recursos vinculados à execução de objetivo da entidade pública, visando ao pagamento de verba trabalhista. Segundo o Governador requerente, *“esse quadro de bloqueios de contas e penhoras, por óbvio, vem implicando em graves problemas do ponto de vista administrativo e financeiro, prejudicando e,*

ADPF 808 AGR / PA

em certa medida, impedindo a prestação do serviço público a que incumbe a instituição, sem falar nas dificuldades para a aquisição de certidões negativas, o que inviabiliza uma série de atividades” (e-doc. 1, p. 13). Ademais, esse quadro corresponderia a aproximadamente R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) em valores controvertidos, em sede de ações trabalhistas, em fase de cumprimento.

6. Em sede cautelar, afirmou a caracterização de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*. O primeiro decorreria do fato que a Ceasa/PA é instituição prestadora de serviço público e sem fins lucrativos, financeiramente dependente, bem como de diversos precedentes firmados pelo STF. O segundo requisito advém da *“inequívoca a materialização da necessidade de se garantir que a CEASA/PA exerça suas atividades sem as contrições judiciais que a vêm sucateando, em suas contas bancárias”* (e-doc. 1, p. 27), o que comprometeria a execução de políticas públicas de segurança alimentar e fomento ao pequeno produtor. Nesse sentido, requereu a glosa das decisões judiciais impugnadas, nos seguintes termos:

“a) deferida a medida acauteladora, liminarmente pelo (a) eminente Ministro (a) relator (a), “ad referendum” do Plenário, face a extrema urgência (art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999), no sentido de que TRT da 8ª Região, e principalmente de suas respectivas Varas Trabalhistas, suspendam imediatamente medidas de execução típicas daquelas empreendidas em face de entes de direito de privado, assim impossibilitando, com relação às CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO ESTADO DO PARÁ, constrições patrimoniais e sua inscrição no cadastro de devedores trabalhistas; bem como, a suspensão imediata dos bloqueios bancários originários dos seus débitos trabalhistas, em suas contas bancárias, com clara ordem de desbloqueio e estorno desses valores; que os bens penhorados sejam liberados da penhora; e, por fim, que novos bloqueios, penhora e/ou leilões de bens públicos passem a ser expressamente proibidos, de sorte que a execução dos atuais e futuros débitos judiciais

ADPF 808 AGR / PA

trabalhistas sejam submetidos ao regime constitucional dos precatórios requisitórios; ou

b) deferida, sucessivamente, no caso de não acolhimento do pedido anterior, o que se cogita tão somente em virtude do princípio da eventualidade, a suspensão de todos os processos trabalhistas com ordens de bloqueios, penhora e leilões de bens públicos até o julgamento final de mérito desta ADPF, de modo que nenhum desses valores bloqueados sejam sacados e disponibilizados aos respectivos credores, a fim de se evitar a irreversibilidade da decisão de liberação;" (e-doc. 1, p. 28-29).

7. No mérito, pleiteou o seguinte destino à arguição:

"c) no mérito, julgada integralmente procedente, em decisão com efeitos *"erga omnes"* e vinculante, acolhendo-se toda argumentação que determina que a execução de decisões judiciais, proferidas em face da CEASA/PA, submeta-se ao regime de precatórios, bem assim que, por via de consequência, não se submeta à constrição judicial de seus recursos próprios à novas ordens de bloqueios, penhoras e coisa do gênero, situações apenas aplicáveis às entidades de direito privado, o que não é o caso daquela instituição, na forma dos arts.2º, 84, II, 100, 167, VI e X, e 173, § 1º, II da Constituição do Brasil, por ser medida de direito." (e-doc. 1, p. 29).

8. Em 29/03/2021, o Senhor Ministro Marco Aurélio, Relator originário do presente feito, negou seguimento à ADPF, sob os fundamentos que seguem:

"A empresa Centrais de Abastecimento do Estado do Pará – Ceasa/PA possui personalidade jurídica de direito privado, dispõe de patrimônio próprio e goza de autonomia. A ressaltar essa óptica, percebam competir ao Diretor Presidente a representação ativa e passiva, judicial e extrajudicial – artigo 16, inciso I, do Estatuto Social.

Tem-se a ilegitimidade ativa do Governador. Embora o

ADPF 808 AGR / PA

ente federado tenha participação relevante na composição do capital social da companhia, cujas receitas são, em parte, oriundas de transferências operadas pelo Executivo, estas não integram a totalidade do patrimônio corrente da instituição, cuja gestão não se confunde com a da Conta Única do Tesouro estadual.

É inadequada a formalização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cuja admissão implicará, em última análise, queima de etapas, levando em conta os processos em curso, já em fase de execução, sob pena de tomar-se tão nobre instrumento de controle concentrado como verdadeira advocatória.

Pronunciamento jurisdicional contrário à ordem jurídica, voltado a obrigação de satisfazer verba trabalhista, conforme assentado em título alcançado pela preclusão maior, há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsito ao devido processo legal, sendo dado, inclusive, chegar-se à Presidência do Supremo, visando a suspensão da determinação judicial.

A assim não se concluir, ter-se-á violação do artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que prevê o requisito da subsidiariedade, revelador do cabimento da arguição apenas quando inexistir outro meio capaz de sanar lesão a dispositivo fundamental." (e-doc. 22, p. 3-4).

9. Contra essa decisão, o arguente interpôs agravo regimental, requerendo ao Relator originário juízo de retratação e reconsideração ou que se encaminhasse o apelo ao Plenário, de modo que fosse provido, dando-se prosseguimento à corrente ADPF (e-doc. 25).

10. Aberta vista dos autos para manifestação, o Advogado-Geral da União Substituto manifestou-se no sentido do não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, nos seguintes termos:

ADPF 808 AGR / PA

“Administrativo e financeiro. Medidas judiciais de constrição de recursos das Centrais de Abastecimento do Pará – CEASA/PA. Preliminares. Ausência de indicação adequada dos atos do Poder Público questionados. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Mérito. Sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos em regime não concorrencial: aplicabilidade do sistema 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 pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido formulado pelo arguente.” (e-doc. 38, p. 1).

11. O Procurador-Geral da República opinou pelo provimento do agravo regimental, a fim de que seja conhecida a arguição e, no mérito, julgado procedente o pedido, ante fundamentos assim resumidos:

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTRIÇÃO JUDICIAL. SISTEMA DE PRECATÓRIOS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA QUE ATUA NA ORDEM ECONÔMICA PRESTANDO SERVIÇOS PÚBLICOS PRÓPRIOS DO ESTADO. CEASA/PA. EQUIPARAÇÃO AO CONCEITO DE FAZENDA PÚBLICA. APLICAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS (CF, ART. 100).

1. É cabível arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais que determinam medidas de constrição patrimonial de empresa pública e sociedade de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado sem observância do regime de precatórios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2. É aplicável o regime de precatório às sociedades de

ADPF 808 AGR / PA

economia mista prestadoras de serviços públicos próprios do Estado e de natureza não concorrencial, pois equiparam-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da CF. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

— Parecer pelo provimento do agravo regimental, a fim de que seja conhecida a arguição e, no mérito, julgado procedente o pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade de medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, que, desconsiderando a sujeição da CEASA/PA ao regime constitucional dos precatórios, tenham ordenado bloqueio, penhora e/ou liberação de valores da entidade, determinando-se, ainda, a devolução dos valores anteriormente bloqueados.” (e-doc. 40, p. 1).

12. A Desembargadora Presidente do TRT da 8ª Região encaminhou ofício em que relacionou os processos que tramitavam em sua jurisdição em desfavor Ceasa/PA, com informações complementares (e-doc. 42).

13. 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

04/04/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 808 PARÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Como já relatado, cuida-se de julgamento de agravo regimental interposto contra a decisão individual que negou seguimento a arguição de descumprimento de preceito fundamental em tela, sob os fundamentos de ilegitimidade ativa do requerente e ausência de preenchimento do requisito da subsidiariedades.

2. Nesse sentido, convém perceber que a decisão monocrática agravada guarda semelhança com a proferida pelo Ministro Relator na ADPF nº 670/PI. Naquela ação, que também teve seu seguimento negado, houve a interposição de agravo regimental pelo Governador do Estado do Piauí, o qual recebeu provimento, por maioria, do Plenário no sentido do cabimento desta ADPF. 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 satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei

ADPF 808 AGR / PA

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.”

(ADPF nº 670-AgR/PI, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08/09/2020, p. 11/12/2020).

3. Portanto, é de se compreender que o entendimento do Plenário já se solidificou no sentido do cabimento da ADPF para casos idênticos. Cito aqui recente decisão de ADPF na qual figurava como requerente o Governador do Estado de Minas Gerais:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Governador do Estado de Minas Gerais. Legitimidade ativa. Pertinência temática. Conversão em julgamento definitivo de mérito. Subsidiariedade. Conhecimento. Minas Gerais Administração e Serviços S.A. – MGS. Exclusividade na prestação de serviços públicos essenciais. Ausência. Desenvolvimento, em parcela significativa, de atividades econômicas em sentido estrito. Regime concorrencial. Inaplicabilidade do regime constitucional dos precatórios. Improcedência do pedido.

1. Conversão do exame da liminar em definitivo de mérito, em razão da formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de coleta de outras informações.

2. É firme a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que, para se submeterem ao regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100), as empresas públicas e sociedades de economia mista devem preencher três requisitos cumulativos, quais sejam: (i) prestar, exclusivamente, serviços públicos de caráter essencial, (ii) em regime não concorrencial e (iii) não ter a finalidade primária de distribuir lucros.

ADPF 808 AGR / PA

Precedentes.

3. As empresas estatais (empresas públicas e as sociedades de economia mista), ao atuarem em atividades econômicas em sentido estrito, a teor do art. 173, § 1º, II e § 2º, da Constituição da República, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, não podendo gozar de benefícios e prerrogativas da Fazenda Pública inextensíveis ao setor privado.

4. As atividades desenvolvidas pela Minas Gerais Administração e Serviços S.A. – MGS não se revelam, exclusivamente, como serviços públicos essenciais, ao contrário, são, em larga escala, identificadas como atividades econômicas em sentido estrito e sujeitas ao regime concorrencial.

5. As atividades referidas, por exemplo, no art. 4º, I, II, III, IV, V e VI, do Estatuto Social da MGS e no art. 126, I, II, III, IV, V e VI, da Lei 11.406/1994, do Estado de Minas Gerais – conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância, serviços temporários, administração de estacionamento rotativos e de condomínios, recuperação, manutenção e conservação de móveis, máquinas, equipamentos e aparelhos em geral, conserto e manutenção de veículos – são desenvolvidas ordinariamente pela iniciativa privada. Não há qualquer dúvida razoável de que tais serviços são objeto de intensa concorrência em âmbito regional e nacional, sendo certo que, nas repartições públicas de modo geral, esses serviços são realizados por meio da contratação de empresas privadas.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida. Pedido julgado improcedente.”

(ADPF nº 896-MC/MG Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 18/04/2023, p. 25/04/2023).

4. Assim, em consonância ao repertório jurisprudencial da Suprema Corte, reputo que *“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”*.

ADPF 808 AGR / PA

5. Com esteio nos mesmos casos citados, afasto, ainda, o entendimento de que a presente arguição não satisfaz o requisito da subsidiariedade previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999. Em suma, 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, voto no sentido de conhecer *in totum* a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

6. Com efeito, **proponho o provimento deste agravo regimental**, para que este Plenário possa julgar o mérito da ADPF.

7. De pronto, entendo como viável o exame do pedido meritório, pois, por iniciativa do e. Ministro Relator originário, a presente arguição encontra-se **plenamente instruída**. Desse modo, **torna-se possível promover, de imediato, o julgamento definitivo do mérito desta ação objetiva**.

8. No mérito, a controvérsia constitucional deduzida nos autos consiste em **saber se a sociedade de economia mista estadual Centrais de Abastecimento do Estado do Pará (Ceasa/PA) equipara-se à Fazenda Pública para fins de submissão de suas obrigações pecuniárias judiciais ao regime de precatórios**.

9. Como todos sabem, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige o preenchimento de três requisitos cumulativos para que uma

ADPF 808 AGR / PA

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).

10. *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.”

11. O arguente narra que propôs anteriormente a ADPF nº 555/PA, distribuída ao Ministro Celso de Mello, que teve seu conhecimento negado por óbices formais que agora foram sanados.

ADPF 808 AGR / PA

12. Da leitura da decisão liminar monocrática proferida naquela ação em 17/12/2018 e publicada no Diário da Justiça eletrônico em 28/02/2019, aproveito o relato histórico, perfectibilizado pelo digno Ministro Celso de Mello, acerca da evolução das atividades das centrais de abastecimento:

“Cabe rememorar, por oportuno, que a atividade estatal de fomento aos setores de produção, comercialização e abastecimento do mercado interno de hortigranjeiros, inclusive aos pequenos produtores e à agricultura familiar, teve seu primeiro impulso, no Brasil, com o Decreto nº 70.502/72, que instituiu o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), cuja gestão administrativa foi delegada à Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL).

Sob a égide do SINAC, foram criadas, no País, as Centrais de Abastecimento S/A, distribuídas por todo território nacional, constituídas, na forma de sociedades de economia mista, com a participação acionária da COBAL, de um lado, e dos Estados e Municípios onde se localizavam suas sedes, de outro (IVENS ROBERTO DE ARAÚJO MOURÃO, “Breve História do Mercado Atacadista de Hortigranjeiros no Brasil”, p. 2, Ano 54, nº 251, Revista de Administração Municipal, IBAM).

Por meio do Decreto-Lei nº 2.400/87, que extinguiu o SINAC, a totalidade das ações da COBAL, representativas do capital social das Centrais de Abastecimento S/A, entidades integrantes do SINAC, foram transferidas à União Federal, que as alienou, mediante doação, aos Estados e Municípios, nos termos do art. 2º de referido ato normativo, de modo que os entes políticos donatários passaram a exercer o controle acionário das Centrais de Abastecimento localizadas em seu respectivo território, sob a condição de manterem “inalterado o objeto social da CEASA” (art. 2ª, I), adotar nos órgãos de administração a participação representativa de usuários e empregados (art. 2ª, II) e observar as orientações normativas dos órgãos e entidades da Administração Federal (art. 2ª, III).

ADPF 808 AGR / PA

Após a extinção do SINAC, e atendendo reivindicações do setor, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Portaria nº 171/2005, instituiu o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT), “com a finalidade de, em interação com os Estados, Municípios e agentes integrantes da cadeia de produção e distribuição, fomentar o desenvolvimento do setor”, delegando-se a coordenação das ações do programa à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que as executa, por meio de acordos de cooperação técnica, com o auxílio das centrais de abastecimento, contando, para esse fim, com verbas do seu orçamento anual e recursos captados junto a organismos de fomento interno e externo (art. 3º).” (grifos no original).

13. Como bem delineado, a Ceasa/PA é uma sociedade anônima de capital autorizado que exerce uma “*atividade estatal de fomento aos setores de produção, comercialização e abastecimento do mercado interno de hortigranjeiros, inclusive aos pequenos produtores e à agricultura familiar*”. Além disso, pontuo que, apesar da previsão no Estatuto Social da Ceasa de distribuição de lucro, não é possível concluir que essa seja sua finalidade precípua. Afinal, a empresa está longe de partilhar ganhos monetários aos seus acionistas. Pelo contrário, é historicamente subsidiada por recursos do Estado, tornando-a financeiramente dependente para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). Ilustrativamente, basta ver a afirmação de que exige receitas orçamentárias para o pagamento da folha salarial de seu corpo técnico.

14. Em síntese, ao meu sentir, resta patente que **a sociedade de economia mista em questão preenche os três requisitos enunciados, isto é, presta serviços públicos de matiz essencial, opera em regime não concorrencial e não possui como finalidade precípua a distribuição de lucros aos seus acionistas.**

ADPF 808 AGR / PA

15. A propósito, exatamente com fundamento na natureza financeiramente dependente ao Estado, esta Suprema Corte assentou na ADPF nº 513/MA, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 28/09/2020, p. 06/10/2020, que uma companhia estatal maranhense dedicada ao saneamento ambiental equipara-se à Fazenda Pública, pois não presta atividade econômica em sentido estrito e depende do repasse de recursos públicos. Reproduzo a ementa desse julgado:

“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 808 AGR / PA

16. Noutro giro, anoto que em relação à Empresa de Assistência e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater-Pará), este Supremo Tribunal Federal reconheceu-a equiparável à Fazenda Pública no que toca ao regime dos precatórios. Transcrevo a ementa da ADPF nº 530-MC-Ref/PA, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 08/09/2020, p. 10/12/2020:

“REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. EMPRESA DE ASSISTÊNCIA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DO PARÁ – EMATER PARÁ. JUSTIÇA DO TRABALHO. CONSTRIÇÃO JUDICIAL. VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS A EMPREGADOS PÚBLICOS. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. SISTEMA DE PRECATÓRIOS. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. 1. A jurisprudência do STF é no sentido de que empresa pública que atua na ordem econômica prestando serviços públicos próprios do Estado, sem intuito de lucratividade ou caráter concorrencial, equipara-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da Constituição da República. Extrai-se da lei estadual instituidora da EMATER PARÁ ser esta compreensão jurisprudencial aplicável ao caso em questão, tendo em conta a função de assistência e extensão à consecução de política agrícola estadual. Precedentes: ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2018, e ADPF-MC 437, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 24.03.2017. 2. É inconstitucional o bloqueio de recursos públicos para o pagamento de verbas trabalhistas devidas a empregado público, por ofender o princípio da legalidade orçamentária, haja vista a impossibilidade de constrição judicial de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, por força de convênio e para finalidade específica legalmente definida. Precedente: ADPF 275, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, j. 17.10.2018. 3. Não

ADPF 808 AGR / PA

procede o pleito de inviabilizar preventivamente o exercício jurisdicional de todo o aparato judicial trabalhista do Estado do Pará, a título de evitar novos bloqueios judiciais, pois essa determinação fugiria ao arquétipo constitucional, ao assumir como certa hipótese excepcionalíssima consistente em desrespeito ao sistema de precedentes. Mesmo nesse caso, a via da reclamação constitucional atenderia com mais eficácia e de forma mais proporcional o desiderato do Requerente. 4. Torna-se cabível proposta de conversão do referendo em medida cautelar em julgamento definitivo do mérito, quando a arguição já se encontre devidamente instruída, com informações definitivas do arguido e manifestações das instituições pertencentes às funções essenciais ao sistema de Justiça. Precedentes: ADPF 337, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, j. 17.10.2018; ADPF 413, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2018; a ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2017; e a ADPF 190, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 27.04.2017. 5. Medida cautelar que se referenda, com prejuízo de agravo regimental interposto pelo Autor. Convertido em julgamento de mérito pelo Plenário, arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se dá procedência.” (grifos nossos).

17. 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.

ADPF 808 AGR / PA

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 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, Relª. Minª. 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.”

18. Sendo assim, firmo convicção no sentido de que a Ceasa/PA satisfaz cumulativamente os três requisitos exigidos pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Desse modo, impende

ADPF 808 AGR / PA

assentar a submissão de seus débitos pecuniários de origem judicial ao regime constitucional dos precatórios.

19. Ante o exposto, **dou provimento ao agravo regimental para que se dê seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgo-a procedente, com a finalidade de determinar que “a execução de decisões judiciais, proferidas em face da CEASA/PA, submeta-se ao regime de precatórios, bem assim que, por via de consequência, não se submeta à constrição judicial de seus recursos próprios à novas ordens de bloqueios, penhoras e coisa do gênero, situações apenas aplicáveis às entidades de direito privado, o que não é o caso daquela instituição”** (e-doc. 1, p. 29).

20. Por consequência, **determino também a suspensão de medidas constritivas determinadas pelos arguidos nas contas da Ceasa/PA e/ou do Estado do Pará, 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.**

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 808

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

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

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao agravo regimental para que se dê seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgou-a procedente, com a finalidade de determinar que "a execução de decisões judiciais, proferidas em face da CEASA/PA, submeta-se ao regime de precatórios, bem assim que, por via de consequência, não se submeta à constrição judicial de seus recursos próprios à novas ordens de bloqueios, penhoras e coisa do gênero, situações apenas aplicáveis às entidades de direito privado, o que não é o caso daquela instituição" (e-doc. 1, p. 29); por consequência, determinou também a suspensão de medidas constritivas determinadas pelos arguidos nas contas da Ceasa/PA e/ou do Estado do Pará, 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 22.3.2024 a 3.4.2024.

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