

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 1.090 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. CRISTIANO ZANIN**  
**REQTE.(S)** : ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª  
REGIÃO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, em razão de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça do referido Estado, pela Justiça Federal e pela Justiça do Trabalho, que negaram a aplicação do regime de precatório previsto no art. 100 da Constituição Federal à Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - Cedae.

O autor narra, em síntese, que a Cedae é sociedade de economia mista, “com 99,9996% do seu capital social pertencente ao Estado do Rio de Janeiro” e que a estatal presta serviço público essencial (saneamento básico), em caráter não concorrencial e sem finalidade lucrativa primária (documento eletrônico 1, p. 2).

Sustenta que, até 2021, a empresa detinha exclusividade nos sistemas *upstream* e *downstream* de sua área de atuação e que, após o processo de desestatização e concessão concluído naquele ano, o sistema *downstream* na região metropolitana do Rio de Janeiro teria sido delegado à iniciativa privada. No entanto, as atividades de “captação, adução e tratamento da água bruta para a sua disponibilização às novas concessionárias, após o

## ADPF 1090 MC / RJ

término do procedimento de potabilização, permaneceram sob a **exclusividade** da Companhia”. (documento eletrônico 1, p. 2 - grifos no original).

Relata que, além dessas atividades, a Cedae permanece prestando os serviços de *downstream* “naqueles Municípios que optaram por manter o serviço público sob a responsabilidade da estatal”, mas, ainda nesses casos, não atuaria em regime de concorrência, dando apenas continuidade à exploração em regime de monopólio.

Aduz, em conclusão, que a estatal preenche todos os requisitos para fazer jus ao regime previsto no art. 100 da Constituição Federal, citando, em seu favor, o reconhecimento de imunidade tributária pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Cível Originária 2.757, de relatoria do Ministro Luiz Fux.

Requer a concessão de medida liminar para:

“1) suspender, até o julgamento do mérito desta ação, os efeitos de quaisquer medidas de execução judicial contra a CEDAE que impliquem ou possam implicar bloqueio, penhora e liberação de valores constantes das contas bancárias da CEDAE, à revelia do regime previsto no artigo 100 da CRFB/88 c/c 534 e 535 do CPC, com a imediata liberação dos valores; e

2) determinar que se proceda com a imediata devolução/desbloqueio dos recursos à conta bancária da CEDAE que, até o momento, não foram repassados aos beneficiários das referidas decisões judiciais.” (documento eletrônico 1, pp. 25-26)

Pede, ao fim, seja julgada procedente a presente ADPF, com o reconhecimento, *erga omnes* e vinculante, da “impossibilidade de

## **ADPF 1090 MC / RJ**

utilização de valores mantidos em contas bancárias da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE para bloqueio, penhora ou quaisquer atos de constrição em processos judiciais”.

Em despacho de 4/10/2023, requisitei informações aos Presidentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Além disso, requisitei informações também da estatal, em especial no que concerne às atividades atualmente desempenhadas, com maiores elementos sobre a desestatização apontada pelo autor.

O Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região afirmou que, nos dois processos citados na inicial como exemplos de descumprimento do regime de precatórios, houve depósito espontâneo pela Cedae, sem que houvesse qualquer pleito para aplicação do regime de precatórios (documento eletrônico n. 32).

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro prestou informações no sentido de que a estatal não preenche os requisitos exigidos pelo Supremo Tribunal Federal para sujeição ao regime excepcional de precatórios, notadamente a inexistência de intuito lucrativo e prestação de serviço em regime não concorrencial (documento eletrônico 35).

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região indicou três processos judiciais que podem ser objeto desta ADPF (documentos eletrônicos 37 e 43).

A Cedae apresentou manifestação nos autos indicando que, mesmo após o início do programa de desestatização, permanece prestando, em caráter de exclusividade, o serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto em Municípios específicos, não abrangidos pela

## ADPF 1090 MC / RJ

desestatização. Apontou, em síntese que:

“1. Não houve alteração no quadro societário da empresa, permanecendo 99,9996% do seu capital social detido pelo Poder Público;

2. Não houve alteração da sua natureza societária, na medida em que continua ostentando a natureza de sociedade de economia mista;

3. Não houve alteração de seu objeto social ou de suas atribuições legais, tendo em vista que ainda presta serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto; e

4. Não houve alteração do regime não concorrencial sob o qual a totalidade dos serviços é prestada, uma vez que saneamento básico é monopólio natural por essência;

5. Não há finalidade lucrativa primária 7 , uma vez que a quase a totalidade do capital social da empresa é detida pelo Poder Público 8 , ente público a ter aproveitamento de eventuais dividendos, que são posteriormente revertidos a serviços públicos.” (documento eletrônico 38, pp. 6-7)

A Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido do não conhecimento da arguição, em virtude do não preenchimento do requisito da subsidiariedade, e, no mérito, pela improcedência do pedido, nos termos da seguinte ementa:

“Regime de precatórios. Decisões judiciais que negam à Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE a aplicabilidade do regime de precatórios para o pagamento de seus débitos judiciais. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Sociedade de economia mista, de capital aberto, prestadora de serviço público em regime concorrencial e com intuito de lucro: inaplicabilidade do

## ADPF 1090 MC / RJ

regime de precatórios. Adoção do modelo de concessão, através do Projeto de Desestatização do Serviço Público de Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. A prerrogativa concedida à Fazenda Pública concernente à execução de seus débitos judiciais pelo regime de precatórios, contemplada no artigo 100 da Constituição, efetivamente não é extensível às estatais que exerçam atividade econômica em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucro. Precedentes dessa Corte Suprema. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo arguente.” (documento eletrônico 44)

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, ofereceu parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido. Confira-se a ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ORDENS JUDICIAIS DE BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS. DÍVIDAS DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL E SEM INTUITO PRIMÁRIO DE LUCRO. SUJEIÇÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS. CONSTRICÇÃO JUDICIAL COM RISCO À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

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

## ADPF 1090 MC / RJ

2. Medidas judiciais constritivas sobre recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro, transgridem o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100) e afrontam os princípios da eficiência da Administração Pública e da continuidade dos serviços públicos (arts. 37, caput, e 175 da CF/1988).

— Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.” (documento eletrônico 47)

É o relatório. Decido.

A medida cautelar postulada pelo requerente comporta acolhimento, nos termos do art. 5º, da Lei Federal n. 9.882/1999, tendo em vista os diversos precedentes nesta matéria.

Em primeiro lugar, o Supremo Tribunal Federal admite a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ordens judiciais de bloqueio e sequestro de bens de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, com amparo no princípio da Separação dos Poderes e do regime de Precatórios (arts. 2º e 100, da Constituição Federal).

Nesse sentido, *vide* ADPF 524/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/2023; e ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2017.

Nas arguições que compõem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca desse tema, fixou-se a orientação de que as estatais que (i) prestam serviço público, (ii) em regime de exclusividade e (iii) sem intuito lucrativo primário gozam da prerrogativa de submissão ao regime de precatórios previsto no art. 100 do Texto Constitucional.

Cito, nessa linha, recentes julgados do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. MEDIDAS CONSTRITIVAS DO PATRIMÔNIO DE EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCIAL. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. Conforme ótica reiterada desta Corte, admite-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar conjunto de decisões judiciais que determinam a penhora, o sequestro ou o bloqueio de recursos públicos. Precedentes. 2. **A jurisprudência do Supremo é firme no sentido da aplicabilidade, às empresas públicas prestadoras de serviço público típico de Estado e de natureza não concorrencial, do regime de precatório próprio da Fazenda Pública (CF, art. 100).** 3. Atos judiciais que determinam medidas constritivas de receitas públicas com a finalidade de satisfazer crédito violam os preceitos fundamentais da separação de poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos (CF, arts. 2º; 60, § 4º, III; 37, caput; 167, VI; e 175). Precedentes. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, com determinação de cassação das decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), bem assim de submissão da empresa ao regime constitucional dos precatórios.” (ADPF 949/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe de 22/9/2023 - grifei)

“Ementa 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. 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,



## ADPF 1090 MC / RJ

administração de estacionamentos 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 896 MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 25/4/2023 - grifei)

No mesmo sentido, há julgados específicos relacionados a sociedades de economia mista que prestam serviço público de saneamento básico, a exemplo da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte e da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal, que reiteram a orientação indicada acima (ADPF 556/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/2020; ADPF 890/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 15/3/2022).

No presente caso, o Governador do Estado do Rio de Janeiro busca provimento cautelar em favor da Cedae, sociedade de economia prestadora de serviço público de saneamento básico, cuja criação fora autorizada pelo Decreto-Lei estadual n. 39/1975 e com 99,9996% do seu capital social pertencente ao Estado.

Do exame da documentação juntada aos autos e das informações prestadas pela Cedae, há demonstração suficiente, nesta análise preliminar, de que a estatal preenche os requisitos exigidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Com relação ao serviço prestado, não há questionamento quanto à natureza pública da atividade

## ADPF 1090 MC / RJ

desempenhada, relativa ao saneamento básico.

Por sua vez, no que concerne ao caráter concorrencial ou não em que prestado o serviço, a Cedae trouxe dados relevantes no sentido de que, mesmo após o Projeto de Desestatização concluído, permanece como prestadora do sistema *upstream* na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e, nos municípios não aderentes à modelagem da concessão realizada pelo Estado, a integralidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário continua sob sua responsabilidade (documento eletrônico n. 38).

Ademais, registro que há julgado do Supremo Tribunal Federal em que se reconheceu à Cedae o direito à imunidade tributária recíproca prevista no art. 100, VI, *a*, da Constituição Federal, justamente por prestar serviço de maneira exclusiva e não concorrencial e em razão da participação acionária do Estado do Rio de Janeiro.

Transcrevo, a propósito, o seguinte trecho do voto do Relator:

“Dessarte, revela-se possível a extensão da imunidade tributária recíproca à Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, pois, apesar de constituída como sociedade de economia mista a autora: (i) executa serviço público; (ii) fazendo-o de modo exclusivo; (iii) o percentual de participação do Estado do Rio de Janeiro no capital social da empresa é de 99,9996%; (iv) trata-se de empresa de capital fechado. Nessa linha, destaco não haver indicação de qualquer risco de quebra do equilíbrio concorrencial ou de livre-iniciativa, mercê da ausência de comprovação de que a CEDAE concorra com outras entidades no campo de sua atuação.” (ACO 2757/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 29/9/2017)

## ADPF 1090 MC / RJ

O acórdão, embora anterior ao Projeto de Desestatização, milita em favor do direito invocado pelo requerente e, ao menos neste exame perfunctório, não foi infirmado por fatos posteriores, sobretudo à luz das informações prestadas nos autos.

Posto isso, defiro a medida cautelar, *ad referendum* do Tribunal Pleno, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei Federal n. 9.882/1999, para (i) suspender, até o julgamento do mérito desta arguição, os efeitos de medidas de execução judicial contra a Cedae que impliquem bloqueio, penhora e liberação de valores constantes das contas bancárias da Cedae, à revelia do regime previsto no artigo 100 da Constituição Federal, com a imediata liberação dos valores e (ii) determinar que se proceda à devolução/desbloqueio dos recursos à conta bancária da estatal que, até o momento, não foram repassados aos beneficiários das referidas decisões judiciais.

Publique-se.

Brasília, 19 de dezembro de 2023.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**  
Relator