

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.145 CEARÁ**

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

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO
DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL.
EXECUÇÃO. SOCIEDADE DE
ECONOMIA MISTA. PRESTAÇÃO DE
SERVIÇO PÚBLICO DE NATUREZA
NÃO CONCORRENCIAL. CONSTRICÃO
JUDICIAL DE VALORES. ALEGADA
OFENSA AO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DE PODERES E AO
REGIME DE PRECATÓRIOS. *FUMUS
BONI IURIS*. SÉRIE DE PRECEDENTES
DO PLENÁRIO. *PERICULUM IN MORA*
INERENTE. RISCO À PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS À
COLETIVIDADE. MEDIDA CAUTELAR
DEFERIDA, *AD REFERENDUM* DO
PLENÁRIO.**

DECISÃO: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Ceará, tendo por objeto decisões proferidas pela Justiça Estadual do Ceará (TJ/CE) e pela Justiça do Trabalho (TRT da 7ª Região) que resultaram no bloqueio judicial das contas da sociedade de

ADPF 1145 MC / CE

economia mista estadual Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR.

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

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

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

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

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, assento ser cabível, neste juízo não exauriente, a presente

ADPF 1145 MC / CE

arguição, vez que presentes os requisitos. Em primeiro lugar, há alegação de ofensa a preceitos de especial relevância na ordem constitucional brasileira, com destaque para o princípio da separação de poderes. Tem-se, a seguir, que as decisões judiciais mencionadas estão abrangidas no conceito de “ato do poder público”. Por fim, verifica-se o pressuposto da subsidiariedade, insculpido do §1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, haja vista não haver outro instrumento processual apto à impugnação conjunta de uma série de decisões judiciais, como se dá no caso concreto.

Isto posto, consigno que a jurisdição constitucional presta-se a verificar a compatibilidade de leis e de atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípuo de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social, gerando segurança jurídica, estabilidade institucional e previsibilidade de condutas presentes e futuras dos agentes políticos e sociais.

A presente decisão tem caráter liminar e julga, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, o pedido cautelar formulado pela parte autora.

A processualística constitucional e a jurisprudência desta Corte impõem como requisitos de concessão da medida cautelar também no controle concentrado de constitucionalidade, na forma prevista no artigo 5º, *caput* e §1º, da Lei 9.882/1999, a comprovação de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora* - requisitos os quais, saliento desde logo, verifico presentes no caso concreto.

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

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

ADPF 1145 MC / CE

PENHORA, ARESTO E SEQUESTRO DE RECURSOS PÚBLICOS DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE.

1. Não autoriza análise de ato questionado por arguição de descumprimento de preceito fundamental quando se cuidar de ofensa reflexa a preceitos fundamentais. Precedentes.

2. *A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). Precedentes.*

3. *Decisões judiciais de bloqueio, penhora, aresto e outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: ofensa à legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição), à separação funcional de poderes (art. 2º da Constituição) e à continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes.*

4. *Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e determinar a sujeição ao regime de precatórios à Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN”. (ADPF 556, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/2020 - grifei).*

Como se vê, neste precedente, a Corte fixou o entendimento de que decisões judiciais de constrição de verbas de titularidade destas estatais

ADPF 1145 MC / CE

ofendem os princípios da separação dos poderes, da legalidade orçamentária e da continuidade da prestação dos serviços públicos.

No mesmo sentido se deram, por exemplo, os acórdãos proferidos na ADPF 437 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 05/10/2020) e na ADPF 387 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, *DJe* de 25/10/2017), tendo o Eminentíssimo Relator, Min. Gilmar Mendes, em seu voto neste último feito, externado os riscos da aplicação de medidas constritivas de bens às empresas prestadoras de serviços essenciais ao Estado, pontuando que *“ordens de bloqueio, penhora e liberação de valores da conta única do estado de forma indiscriminada, fundadas em direitos subjetivos individuais, podem significar retardamento/descontinuidade de políticas públicas ou desvio da forma legalmente prevista para a utilização de recursos públicos”*. O referido julgado restou assim ementado:

*“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF). 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.” (ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, *DJe* de 25/10/2017 - grifei).*

ADPF 1145 MC / CE

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

Naquela oportunidade, o Plenário desta Corte conheceu da arguição e julgou-a procedente, para afirmar a impossibilidade de constrição judicial (bloqueio, penhora ou liberação em favor de terceiros) de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público. Transcrevo, por oportuno, excerto do voto proferido pelo relator, Min. Alexandre de Moraes, na ocasião do referido julgamento, *in verbis*:

“Conforme alinhavado pelo eminente Min. TEORI ZAVASCKI, na decisão concessiva de medida cautelar proferida nestes autos, e como assentado pela Corte no recentemente julgamento da ADPF 387, já mencionado, não se admite a constrição indiscriminada de verbas públicas por meio de decisões judiciais, sob pena de afronta ao preceito contido no art. 167, VI, da CF, e ao modelo constitucional de organização orçamentária das finanças públicas. Além disso, a decisão impugnada na presente arguição afronta o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175 da CF).

A possibilidade de constrição judicial de receita pública é absolutamente excepcional. O texto constitucional o permite apenas em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º, da CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento. Conforme apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da já mencionada ADI 1662 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/2003), é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de

ADPF 1145 MC / CE

sequestro, tal como pretendido na hipótese.” (Grifei)

Assim, impende destacar, que o entendimento consolidado neste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que os privilégios das Fazendas Públicas são extensíveis às empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial e sem finalidade lucrativa, restando, portanto, evidente o *fumus boni iuris* das alegações ora formuladas.

No que concerne ao segundo requisito, destaco que, nos precedentes acima citados, sempre se assentou a existência de *periculum in mora* inerente ao bloqueio indevido de recursos públicos para a satisfação de créditos individuais, na medida em que referidas constringências podem comprometer a prestação de serviços públicos essenciais para a coletividade em geral. Trata-se de entendimento corolário da constatação de que a garantia de direitos sociais a prestações materiais demanda, como regra, custos elevados e de que os recursos estatais são, por definição, escassos, de modo que a realização destes direitos fica submetida invariavelmente a escolhas alocativas.

Dessa forma, nesta análise ainda perfunctória da controvérsia e sem prejuízo de um exame mais apurado do caso quando do recebimento das informações, verificam-se presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar.

Ex positis, com fundamento no art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR** requerida, *ad referendum* do Plenário, a fim de determinar a suspensão de todas as ordens judiciais de constringência de valores de titularidade da empresa estatal Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos e a submissão das execuções contra ela em curso ao regime de precatórios, até ulterior decisão nestes autos.

Comunique-se imediatamente o teor desta decisão ao Tribunal de Justiça do Ceará e ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, solicitando informações (Lei nº 9.882/1999, art. 6º, caput).

ADPF 1145 MC / CE

Após, dê-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República (Lei nº 9.882/1999, art. 7º, caput).

Publique-se.

Brasília, 26 de abril de 2024.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente