

24/05/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 616
BAHIA**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª
REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DA INDUSTRIA DA
CONSTRUCAO PESADA - INFRA-ESTRUTURA -
SINICON
ADV.(A/S) : GUILHERME HENRIQUE MAGALDI NETTO
ADV.(A/S) : DANIEL VIEIRA BOGEA SOARES
AM. CURIAE. : SINDICATO DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO DO
ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO
BASTOS
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
ADV.(A/S) : BEATRIZ DONAIRE DE MELLO E OLIVEIRA
ADV.(A/S) : ALEXANDRE PACHECO BASTOS

Ementa: 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 da Bahia contra
decisões judiciais do Tribunal Regional do
Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de

ADPF 616 / BA

Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. A ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos: (i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse pedido; (ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexistente parâmetro normativo para o controle concentrado de constitucionalidade.

3. 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).

4. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial:

ADPF 616 / BA

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. Min. Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA ao regime constitucional de precatórios.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por maioria de votos, em não conhecer da ação de descumprimento de preceito fundamental quanto ao pedido de extensão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública à Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA; e, no mérito, julgar parcialmente procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas, restando prejudicado o pedido de natureza cautelar formulado, nos termos do voto do Relator, vencido o

ADPF 616 / BA

Ministro Marco Aurélio. Foi fixada a seguinte tese: “Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da CF)”.

Brasília, 14 a 21 de maio de 2021.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO - Relator

24/05/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 616
BAHIA**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO PESADA - INFRA-ESTRUTURA - SINICON
ADV.(A/S)	: GUILHERME HENRIQUE MAGALDI NETTO
ADV.(A/S)	: DANIEL VIEIRA BOGEA SOARES
AM. CURIAE.	: SINDICATO DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS
ADV.(A/S)	: CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
ADV.(A/S)	: BEATRIZ DONAIRE DE MELLO E OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE PACHECO BASTOS

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia, tendo por objeto decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que resultaram em bloqueio, penhora ou liberação de valores integrantes do orçamento da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA, à revelia do regime constitucional de precatórios.

ADPF 616 / BA

2. O autor alega que a EMBASA é sociedade de economia mista responsável pela execução de políticas públicas de saneamento básico, em regime não concorrencial e sem finalidade lucrativa, com 99,69% das suas ações pertencentes ao Estado da Bahia. Sendo assim, sustenta a plena aplicabilidade do sistema constitucional de precatórios à estatal, com fundamento na jurisprudência consolidada desta Corte, e requer a extensão das prerrogativas inerentes à atuação da Fazenda Pública em juízo à prestadora de serviço público.

3. Em 10.09.2019, determinei a oitiva do Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, bem como a abertura de vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República. Além disso, intimei o Governador do Estado da Bahia para que comprovasse se a EMBASA distribui ou não lucro e para que juntasse aos autos as decisões proferidas no âmbito da Justiça Federal mencionadas na inicial.

4. O Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, em suas informações, destaca a personalidade jurídica de direito privado da EMBASA e a atuação da sociedade de economia mista no mercado, inclusive com a previsão de ampla distribuição de dividendos aos seus acionistas. Aduz, ainda, que não há registro de expedição de precatórios no âmbito desse TRT.

5. Em 18.09.2019, o Governador do Estado da Bahia informa que: (i) os dividendos da EMBASA são revertidos para investimentos na ampliação da rede de distribuição de água e esgotamento sanitário; e (ii) não há contencioso atual sobre bloqueio de bens da empresa na Justiça Federal.

6. O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em sua manifestação, alega que o relatório de demonstrações financeiras da

ADPF 616 / BA

EMBASA apresenta diversos elementos que caracterizam suas atividades como mercantil, de finalidade lucrativa, prevendo, inclusive, provisão legal para o pagamento de condenações judiciais, sem recorrer ao regime de precatórios. Nesse sentido, argumenta que estender à Companhia o tratamento dispensado à Fazenda Pública acarretará acréscimo significativo da dívida pública estadual.

7. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo conhecimento apenas parcial da ADPF e, nessa parte, pelo deferimento do pedido de medida cautelar. Inicialmente, o AGU sustenta a impossibilidade de se conceder à EMBASA as prerrogativas inerentes à atuação da Fazenda Pública em juízo, uma vez que tais benefícios encontram sede apenas na legislação infraconstitucional. Com relação à aplicação do rito de precatórios à estatal, argumenta que tal pedido está em consonância com jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e, por isso, merece ser provido.

8. Em seu parecer, o Procurador-Geral da República opina pelo conhecimento da arguição e pelo deferimento da medida cautelar pleiteada. Argumenta que decisões judiciais constritivas sobre recursos públicos de prestadoras de serviço público em regime não concorrencial desrespeitam o regime constitucional dos precatórios e implicam a alteração de programa orçamentário sem prévia autorização legislativa, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

9. Deferi os pedidos de ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada – SINICON e do Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia – SINDUSCON/BA. Em suas manifestações, os sindicatos defendem o descabimento da ADPF e, no mérito, a impossibilidade de equiparação da EMBASA à Fazenda Pública pela ausência de prestação de serviço em caráter de exclusividade e pelo intuito lucrativo da estatal de saneamento básico. Desse modo, no entender dos sindicatos, conceder à Companhia

ADPF 616 / BA

os benefícios da Fazenda pública implicaria negar sua natureza eminentemente privada, além de trazer obstáculos à universalização do saneamento básico e à livre concorrência.

10. É o relatório.

24/05/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 616
BAHIA**

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO JUDICIAL DE VERBAS DE ESTATAL.

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA para o pagamento de diferentes dívidas, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. A ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos: (i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse

ADPF 616 / BA

pedido; (ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexistente parâmetro normativo para o controle concentrado de constitucionalidade.

3. 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).

4. 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. Min. Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e

ADPF 616 / BA

determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA ao regime constitucional de precatórios.

I. QUESTÕES PRELIMINARES. CABIMENTO PARCIAL DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

1. Registro, inicialmente, que a presente ADPF está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin.

2. O cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos constitucionais fundamentais tem sido amplamente admitido pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo a orientação predominante desta Corte, a existência de ações, incidentes processuais ou recursos em instância ordinária ou extraordinária não exclui, por si só, a admissibilidade de ADPF. Desse modo, o requisito de subsidiariedade deve ser compreendido pela inexistência de meio processual apto a sanar a controvérsia de *forma geral e imediata*.

3. No caso concreto, o Governador do Estado da Bahia aponta diversas execuções judiciais nas quais verbas orçamentárias da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA têm sido penhoradas para quitação de diferentes dívidas. Não resta dúvida de que, individualmente, tais decisões podem ser objeto de recursos e incidentes processuais ordinários. Nada obstante, a pluralidade de decisões e a

ADPF 616 / BA

potencialidade lesiva a preceitos fundamentais abrem a via do controle concentrado de constitucionalidade, na linha da ampliação que originou, inclusive, a criação da ADPF pelo legislador.

4. Além disso, dezenas ou centenas de recursos ou incidentes processuais fatalmente seriam direcionados a esta Corte no futuro, sendo aconselhável dirimir a controvérsia com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*. No cenário atual de judicialização de massa e de comunhão de esforços pela diminuição do acervo do Supremo Tribunal Federal, a expansão do controle concentrado de constitucionalidade acarreta a redução do volume de recursos e incidentes processuais diariamente distribuídos ao STF, contribuindo para que a Corte possa minorar seu passivo judicial e prestigiar os princípios da efetividade e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988).

5. Por conseguinte, no que tange à violação ao preceito fundamental insculpido no art. 100 da CF/1988, reputo cabível a ADPF, considerando a pulverização de execuções no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e a necessidade de se conferir segurança jurídica e previsibilidade à execução orçamentária da EMBASA.

6. Porém, a ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos: (i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse pedido; (ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexistente parâmetro para o controle concentrado de constitucionalidade.

II. MÉRITO: VIOLAÇÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS
(ART. 100, CF/1988)

ADPF 616 / BA

7. Passando ao mérito, o pedido deve ser julgado parcialmente procedente. A questão principal que se coloca é se é possível o bloqueio judicial de verbas da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA para quitação de suas dívidas.

8. Tem razão o requerente quanto à alegada violação ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988) e aos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF/1988).

9. A Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA é estatal vinculada à Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento do Estado da Bahia - SIHS, responsável pela execução da política de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado da Bahia. Seu capital social é composto por 99,69% de ações pertencentes ao referido Estado.

10. O Estatuto Social da EMBASA elenca, em seu art. 4º, p. único, as finalidades específicas da estatal, dentre as quais ressalto as seguintes: elaborar e executar estudos e projetos técnicos, a prestação de serviços e o desempenho de outras atividades complementares e correlatas com o seu objetivo básico (art. 4º, I); expandir e operar os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em quaisquer municípios do estado da Bahia (art. 4º, II); e realizar o tratamento e controle de qualidade da água potável e de efluentes de esgotos sanitários (art. 4º, III).

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

ADPF 616 / BA

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.

14. Atendidos esses requisitos, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a inconstitucionalidade dos bloqueios e sequestros de verba pública de estatais por decisões judiciais, justamente por estender o regime constitucional de precatórios às estatais prestados de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário. Confirmam-se os seguintes julgados:

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

ADPF 616 / BA

PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE.

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

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

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

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

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS PELA JUSTIÇA DO TRABALHO. CABIMENTO DA ADPF PARA IMPUGNAR ATO JURISDICIONAL.

1. Arguição proposta pelo Governador do Amapá contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-8ª Região que determinaram o bloqueio, a penhora e/ou o sequestro de verbas estaduais, ao fundamento de que os valores em questão constituíam créditos devidos pelo Estado a empresas que são rés em ações trabalhistas.

ADPF 616 / BA

2. As decisões judiciais se enquadram na definição de “ato do poder público” de que trata o caput do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, o que as sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF. 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. Precedentes.

3. Atos de constrição praticados pela Justiça do Trabalho sobre verbas públicas, sob alegação de que as empresas reclamadas deteriam créditos a receber da administração estadual. Violação do contraditório, da ampla defesa, do princípio do juiz natural, do sistema de precatórios e da segurança orçamentária. Precedentes.

4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido, com fixação da seguinte tese: “Verbas estaduais não podem ser objeto de bloqueio, penhora e/ou sequestro para pagamento de valores devidos em ações trabalhistas, ainda que as empresas reclamadas detenham créditos a receber da administração pública estadual, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF, e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).” (ADPF 485, sob minha relatoria)

15. Ademais, assiste razão ao autor quanto à alegada violação ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF). A Constituição veda a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Trata-se, portanto, de balizas constitucionais para alocação e utilização de recursos públicos. Por isso, o uso de verbas já alocadas para a execução de finalidades diversas, como a solvência de dívidas trabalhistas, não observa as normas constitucionais concernentes à legalidade orçamentária.

16. Desse modo, salvo em situações excepcionais, não é

ADPF 616 / BA

possível que, por meio de decisões judiciais constritivas, seja modificada a destinação de recursos públicos previamente direcionados para a promoção de políticas públicas. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes: ADPF 620, sob minha relatoria, j. em 24.02.2021, ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 17.10.2018 e ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 14.02.2020.

17. É importante ressaltar, ainda, o estreito vínculo entre legalidade orçamentária e o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988). A exigência de lei para a modificação da destinação orçamentária de recursos públicos tem por finalidade resguardar o planejamento chancelado pelos Poderes Executivo e Legislativo no momento de aprovação da lei orçamentária anual. É nessa ocasião que se definem as prioridades de atuação da Administração, isto é, que se apontam as políticas e serviços públicos que deverão ser implementados ou aprimorados no exercício financeiro respectivo. A ordem constitucional rechaça a interferência do Judiciário na organização orçamentária dos projetos da Administração Pública, salvo, excepcionalmente, como fiscalizador. Cite-se precedente nesse sentido:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS JUDICIAIS. BLOQUEIO DE RECURSOS DE CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO PIAUÍ. PAGAMENTO DE DÉBITOS TRABALHISTAS. 1. Arguição proposta pelo Governador do Piauí contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-22ª Região que determinaram o bloqueio de recursos de convênios firmados entre o Estado e a União (e/ou autarquias federais) para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI. 2. (...) 3. Os recursos vinculados à execução do objeto de convênios celebrados entre entes federados não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal. Ofensa à separação de poderes (art. 2º da CF/1988) e aos preceitos orçamentários

ADPF 616 / BA

previstos no art. 167, VI e X, da CF/1988. Nesse sentido: ADPF 275, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADPF 405-MC, Rel. Min. Rosa Weber. 4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido e fixar a seguinte tese: “Os recursos públicos vinculados a convênios não podem ser bloqueados ou penhorados por decisão judicial para pagamento de débitos trabalhistas de sociedade de economia mista, ainda que as verbas tenham sido repassadas à estatal, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF/1988 e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988)” (ADPF 114, sob minha relatoria, j. em 23.08.2019, grifou-se).

18. Por último, entende-se o princípio da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, CF) como igualmente relevante no contexto da presente ADPF. Os atos jurisdicionais impugnados, ao bloquearem verbas orçamentárias da EMBASA para o pagamento de suas dívidas, atuaram como obstáculo ao exercício eficiente da gestão pública, subvertendo o planejamento e a ordem de prioridades na execução de obras de infraestrutura do Poder Executivo baiano.

III. CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, não conheço da ação quanto ao pedido de extensão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública à Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA. No mérito, julgo parcialmente procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas.

20. Fica prejudicado o pedido de natureza cautelar formulado.

ADPF 616 / BA

21. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da CF)” .

22. É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 616
BAHIA**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª
REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DA INDUSTRIA DA
CONSTRUCAO PESADA - INFRA-ESTRUTURA -
SINICON
ADV.(A/S) : GUILHERME HENRIQUE MAGALDI NETTO
ADV.(A/S) : DANIEL VIEIRA BOGEA SOARES
AM. CURIAE. : SINDICATO DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO DO
ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO
BASTOS
ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
ADV.(A/S) : BEATRIZ DONAIRE DE MELLO E OLIVEIRA
ADV.(A/S) : ALEXANDRE PACHECO BASTOS

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Governador do Estado da Bahia formalizou arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de concessão de liminar, questionando padrão interpretativo e decisório adotado no Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, em controvérsias subjetivas a envolverem a Empresa Baiana de Águas e Saneamento – Embasa. No exame da matéria, afastou-se a sistemática concernente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública – regime constitucional dos precatórios –, ante determinação de atos constritivos visando o adimplemento de verbas devidas a empregados.

Acompanho o voto do Relator, ministro Luís Roberto Barroso, no

ADPF 616 / BA

tocante à inadmissibilidade da ação relativamente ao pedido de extensão, à entidade, das prerrogativas da Fazenda Pública, considerada atuação em Juízo.

A Empresa possui personalidade jurídica de direito privado, dispõe de patrimônio próprio e goza de autonomia – Lei local nº 2.929/1971 e Decreto nº 3.060/1994. A ressaltar essa óptica, tem-se a competência do Presidente para representá-la ativa e passivamente, nas vias extrajudicial e judicial – artigo 74, inciso V, do Estatuto Social.

Embora ao ente federado seja reservada participação relevante na composição do capital social da Empresa, cujas receitas se originam, em parte, 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.

Assento a ilegitimidade ativa do Governador para formalizar a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É inadequada a via escolhida. Eventual pronunciamento jurisdicional, contrário à ordem jurídica, voltado à satisfação de obrigação de pagar tal como consignado em título alcançado pela preclusão maior, há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsitos ao devido processo legal, sendo dado chegar-se, se for o caso, à Presidência do Supremo visando a suspensão da determinação. A assim não se concluir, surgirá violado o 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.

Tenho como inadmissível a ação. Vencido nos pontos, vou ao mérito.

O que vem do artigo 100 da Constituição Federal? Sistema de execução, via precatório, restrito à Fazenda Pública federal, estadual, distrital e municipal. Os parágrafos nele contidos encerram referência a entidade de direito público, a orçamento ao qual submetida.

O artigo 173 da Lei Maior estabelece que o Estado – gênero – pode, ante necessidade ligada à segurança nacional ou relevante interesse coletivo, explorar atividade econômica, por meio de empresa pública ou

ADPF 616 / BA

sociedade de economia mista. O inciso II do § 1º versa, de forma cogente, a sujeição ao regime jurídico. A qual? Especial, resultante de elucubrações? Não, ao das empresas privadas. O preceito é pedagógico ao veicular a cláusula inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, aos direitos e obrigações trabalhistas e tributários.

O constituinte, homenageando tratamento igualitário, previu a edição de lei dispondo sobre o estatuto jurídico de empresa pública e sociedade de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção, comercialização de bens ou prestação de serviço, para, em seguida, referir-se à sujeição a diplomas e normas.

A disciplina não revela exceção. Onde o legislador, principalmente o constituinte, não distingue, descabe ao intérprete, como que criando critério de plantão, fazê-lo. Não se pode fugir a esses parâmetros. Pouco a pouco vai sendo construído terceiro sistema, por meio da mesclagem de institutos, expressões, vocábulos.

O Supremo, no julgamento do recurso extraordinário nº 599.628, redator do acórdão ministro Joaquim Barbosa, concluiu pela inaplicabilidade, a sociedade de economia mista, da sistemática de execução dos precatórios. Proclamou não ser possível confundir-se o regime de execução, concernente às empresas privadas, ou o de requisitórios, atinente à Fazenda Pública, com a impossibilidade de penhora de bens a comprometerem o serviço. Eis a ementa:

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

ADPF 616 / BA

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.

Impróprio é dizer que, tratando-se de execução em face de pessoa jurídica de direito privado, há de observar-se instrumental pertinente não à pessoa jurídica de direito privado, mas à Fazenda – precatório –, projetando-se a liquidação do débito. Raciocínio diverso implica instituir exceção quanto à submissão, no tocante a direitos e obrigações, às regras trabalhistas, a qual não foi prevista na Constituição Federal, reescrevendo-a em vez de protegê-la, à margem do papel reservado ao Supremo.

Dirirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 616

PROCED. : BAHIA

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

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

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

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO PESADA
- INFRA-ESTRUTURA - SINICON

ADV.(A/S) : GUILHERME HENRIQUE MAGALDI NETTO (04110/DF, 134052/RJ)

ADV.(A/S) : DANIEL VIEIRA BOGEA SOARES (34311/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO DO ESTADO DA
BAHIA

ADV.(A/S) : ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS (26891/DF)

ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS (02462/DF)

ADV.(A/S) : BEATRIZ DONAIRE DE MELLO E OLIVEIRA (15315/DF)

ADV.(A/S) : ALEXANDRE PACHECO BASTOS (52682/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto ao pedido de extensão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública à Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA; e, no mérito, julgou parcialmente procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas, restando prejudicado o pedido de natureza cautelar formulado, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: "Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, caput, da CF)". Falaram: pelo requerente, o Dr. Luiz Paulo Romano, Procurador do Estado da Bahia; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada - Infra-Estrutura - SINICON, o Dr. Guilherme Henrique Magaldi Netto; e, pelo *amicus*

curiae Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia, a Dra. Ana Carolina Andrada Arrais Caputo Bastos. Plenário, Sessão Virtual de 14.5.2021 a 21.5.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário