

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
AM. CURIAE.	: COMPANHIA ESTADUAL DE AGUAS E ESGOTOS CEDAE
ADV.(A/S)	: DIOGO MENTOR DE MATTOS ROCHA

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Conforme relatado, na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental buscase o reconhecimento da sujeição da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - Cedae ao regime dos precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.

Discute-se, em síntese, o atendimento, pela estatal, dos diferentes requisitos fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para submissão de empresas estatais prestadoras de serviço público ao regime disposto no aludido dispositivo constitucional.

Desde logo, adianto que reputo preenchidos tais requisitos e ratifico a compreensão firmada na decisão cautelar, referendada por unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. No entanto, acresço alguns fundamentos ao entendimento outrora fixado, conforme passo a demonstrar adiante.

ADPF 1090 / RJ

I. PREENCHIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE: JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA SOBRE O CABIMENTO DE ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL VOLTADAS AO MESMO OBJETO DA PRESENTE

Em preliminar, a Advocacia-Geral da União sustentou o não conhecimento da arguição, em virtude do suposto não preenchimento do requisito da subsidiariedade.

Como apontei na decisão cautelar, todavia, o Supremo Tribunal Federal admite, de forma sistemática, 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.

O art. 4º, §1º da Lei 9.882/1999 determina que a arguição de descumprimento de preceito fundamental só tem cabimento quando não houver outro meio eficaz para sanar a lesão alegada.

No entanto, a mera possibilidade de impugnação das diversas decisões judiciais, proferidas em distintas instâncias, por recursos ou incidentes processuais não exclui, por si só, a admissibilidade da ADPF. Ainda que cada decisão possa ser impugnada individualmente, a arguição revela-se o único meio processual apto a sanar a controvérsia de forma **geral e imediata**.

Para além disso, a pluralidade de decisões que desrespeitem preceito fundamental sinaliza a utilidade da solução do caso em controle concentrado, dirimindo-se a controvérsia de fundo de forma definitiva, com carácter vinculante e *erga omnes*, que, de outro modo, ficaria pulverizada em distintos processos.

A respeito, transcrevo passagem do voto eminente Ministro Luís Roberto Barroso em caso análogo ao presente, em que Sua Excelência realça precisamente a aptidão exclusiva da arguição para solucionar, de forma adequada, a controvérsia:

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 STF. 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**. De modo que 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 Paraíba aponta diversas execuções judiciais nas quais verbas orçamentárias da Companhia Estadual de Habitação Popular têm sido penhoradas para quitação de créditos trabalhistas. **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 potencialidade lesiva a preceitos fundamentais abre 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 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 STF, a expansão do controle concentrado de constitucionalidade acarreta a redução do volume de recursos e incidentes processuais diariamente distribuídos ao STF, contribuindo para que ele possa minorar seu passivo judicial e prestigiar os princípios da efetividade e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988). (ADPF 588, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 12/5/2021, p. 3 do voto; grifei)

Supridos os pressupostos de admissibilidade da ADPF, passo ao exame do mérito.

II. MÉRITO: PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS FIXADOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS

Nas arguições que compõem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema apresentado nestes autos, fixou-se a orientação de que as estatais (i) prestadoras de serviços públicos, (ii) em regime não concorrencial 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. CONSTITUCIONAL. EXECUÇÃO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE NATUREZA NÃO

CONCORRENCIAL. CONSTRIÇÃO JUDICIAL DE VALORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E AO REGIME DE PRECATÓRIOS. OCORRÊNCIA. SÉRIE DE PRECEDENTES DO PLENÁRIO. RISCO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE. ARGUIÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. 1. Presentes *in casu* os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, haja vista: (i) a alegação de ofensa a preceitos de especial relevância na ordem constitucional brasileira, (ii) o fato de o conjunto de decisões judiciais impugnadas estarem abrangidas no conceito de “ato do poder público”, e (iii) não haver outro instrumento processual apto à impugnação conjunta de uma série de decisões judiciais, como se dá no caso concreto (subsidiariedade). 2. **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 ao regime de precatórios. Em sendo referidas empresas estatais instrumentos do Estado para a prestação de serviços públicos essenciais, o bloqueio indevido de seus recursos para a satisfação de créditos individuais pode comprometer a prestação destes serviços, em detrimento da coletividade em geral e em ofensa aos princípios da separação dos poderes, da legalidade orçamentária e da continuidade da prestação dos serviços públicos.** Precedentes: ADPF 387, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 25/10/2017; ADPF 437, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 05/10/2020; ADPF 556, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 6/3/2020. 3. A empresa Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART é, indubitavelmente, empresa estatal que atua em regime de exclusividade e sem fins lucrativos, mantida pelo repasse de recursos públicos e criada para o financiamento de obras de infraestrutura, o fomento de empreendimento industriais e comerciais, e etc., de sorte que a ela deve ser aplicado o regime

de execução próprio da Fazenda Pública, previsto no art. 100 da Constituição Federal e nos artigos 534 e 535 do Código de Processo Civil. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que se julga procedente, para determinar que as execuções promovidas em face da empresa Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART se submetam ao regime de precatórios. (ADPF 1088/PE, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 6/3/2024; grifei)

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO E PENHORA DE VALORES EM CONTA DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SERGIPE – CODISE. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em face de conjunto de decisões judiciais oriundas do primeiro e segundo graus do Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região que determinaram bloqueio e penhora de valores oriundos de contas públicas da CODISE para a quitação de débitos trabalhistas por ela devidos, em inobservância do regime constitucional de precatórios (Constituição, art. 100). **2. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio de Estado de natureza não concorrencial. Precedentes.** 3. 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). 4. Conversão do referendo da medida cautelar em julgamento de mérito. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada procedente (ADPF 1082 MC-Ref/SE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25/1/2024; grifei).

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 22/9/2023; 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 a da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal, que reiteram a orientação indicada acima (ADPF 556/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 6/3/2020; ADPF 890/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 15/3/2022).

Transcrevo, a propósito, arguições recentes, ambas relativas a empresas estatais prestadoras de serviço de saneamento:

Ementa Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Cautelar deferida. Conversão do referendo em julgamento final de mérito. **Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA)**. Bloqueio, penhora, sequestro e arresto de bens e valores. **Empresa estatal prestadora de serviços públicos essenciais. Atividade realizada em regime de exclusividade, sem finalidade lucrativa.** Violação ao regime dos precatórios (CF, art. 100), ao princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º) e à segurança orçamentária (CF, art. 167). 1. Arguição ajuizada para questionar a validade das medidas judiciais de constrição patrimonial (bloqueio, penhora, sequestro e arresto de bens e valores) determinadas contra a Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA). 2. **Consiste a COSANPA em empresa estatal (sociedade de economia mista) prestadora de serviços públicos essenciais (saneamento básico e abastecimento hídrico), controlada pelo Estado do Pará (controle acionário), cuja atividade é exercida**

em ambiente não concorrencial (única prestadora no território em que atua) e sem finalidade lucrativa (não distribui lucros entre sócios; todo capital é investido no aprimoramento dos serviços). 3. Aplica-se o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100 e ss) às empresas públicas e às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, sempre que exercerem suas atividades em regime não concorrencial e sem fins lucrativos. Precedentes. 4. Conversão do referendo da medida liminar em julgamento final de mérito. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento conhecida e julgada procedente (ADPF 1086 MC-Ref/PA, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 1/4/2024).

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO DA APRECIÇÃO CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. DIREITO FINANCEIRO. COMPANHIA DE ENERGIA HÍDRICA E DE SANEAMENTO DA BAHIA (CERB). MEDIDAS CONSTRITIVAS DETERMINADAS PELO PODER JUDICIÁRIO EM FACE DAS CONTAS DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E DO ESTADO DA BAHIA PARA O PAGAMENTO DE DÉBITOS. 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 e Regionais do Trabalho que determinaram o bloqueio, penhora ou demais medidas constritivas de patrimônio do ente político ou de empresa estatal, sob o fundamento de adimplemento de débitos trabalhistas ou administrativos estatais. Precedente: ADPF nº 588/PB, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/04/2021, p. 12/05/2021. 2. Na esteira do repertório jurisprudencial do STF, entende-se possível converter a apreciação de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, quando a instrução processual se mostre suficiente e a demanda encontre-se madura para pronunciamento meritório. Precedentes: ADPF nº 890/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 29/11/2021, p. 15/03/2022, e ADPF nº 485/AP, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 07/12/2020, p. 04/02/2021. 3. No mérito, a controvérsia constitucional deduzida nos autos consiste em saber se a sociedade de economia mista estadual Companhia de Energia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB) equipara-se à Fazenda Pública para fins de submissão de suas obrigações pecuniárias judiciais ao regime de precatórios. 4. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta que a equiparação de empresa estatal à Fazenda Pública, para fins de atrair o regime dos precatórios, depende do preenchimento cumulativo de três requisitos: “(i) prestar, exclusivamente, serviços públicos de caráter essencial, (ii) em regime não concorrencial e (iii) não ter a finalidade primária de distribuir lucros”** (ementa da ADPF nº 896-MC/MG, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 18/04/2023, p. 25/04/2023). 5. **A partir da análise dos autos, da Lei nº 12.212, de 2011, do Estado da Bahia, e do Estatuto Social da CERB, resta patente que a sociedade de economia mista em questão preenche os requisitos da prestação de serviços públicos de matiz essencial, da atuação em regime não concorrencial e de não ter como finalidade precípua a lucratividade e posterior distribuição dos lucros aos acionistas.** Por isso, tem-se por estendida a ela a prerrogativa processual concernente à

execução de seus débitos judiciais pelo regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição de 1988. Precedentes: ADPF nº 513/MA, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 28/09/2020, p. 06/10/2020; ADPF nº 858/BA, Rel. 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. Sendo assim, com fundamento em entendimento iterativo do STF, o objeto de controle não só ofende o regime constitucional dos precatórios, mas também os preceitos da separação de Poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos. Precedente: ADPF nº 789/MA, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 23/08/2021, p. 08/09/2021. 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada procedente (ADPF 956, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 28/5/2024).

A mesma compreensão é reafirmada nesta Suprema Corte em sede reclamatória, que aplica o entendimento vinculante relativo à incidência do regime de precatórios a entidades da administração pública indireta que apresentem as características definidas nos diversos precedentes sobre a matéria (Rcl 65071 ED, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe 9/4/2024; Rcl 68082 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 21/8/2024).

No presente caso, o Governador do Estado do Rio de Janeiro busca o reconhecimento da submissão ao regime de precatórios à 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 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 desempenhada, relativa ao saneamento básico, nos termos do art. 3º, I, da Lei n. 11.445/2007, com as alterações da Lei n. 14.026/2020.

De acordo com o art. 2º do Estatuto Social da entidade, juntado aos autos, a companhia tem por objeto, respeitada a autonomia municipal:

a) a exploração de serviços públicos e de sistemas privados de captação, produção, adução e distribuição de água e seus subprodutos, de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequada de esgotos domésticos e industriais e seus subprodutos, de tratamento e disposição final adequada de resíduos sólidos domésticos e industriais.

b) a cobrança e o recebimento de contas referentes às tarifas ou receitas fixadas pelo poder público para custeio da prestação dos serviços definidos nas alíneas “a”, *supra*, cabendo-lhe cumprir e fazer cumprir as normas pertinentes ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, inclusive no tocante à aplicação de penalidades e interrupção da prestação desses serviços aos usuários faltosos. (doc. 2, p. 3)

Por sua vez, no que concerne ao caráter não concorrencial em que prestado o serviço, a Cedae trouxe dados relevantes no sentido de que, mesmo após o Projeto de Desestatização concluído em 2021, 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 (doc. n. 38).

De fato, a companhia passou por processo de desestatização com concessão de parcela das atividades de saneamento à iniciativa privada. Em síntese, como narrado pela entidade, os serviços que antes eram prestados pela Cedae em relação aos municípios da Região Metropolitana foram divididos em duas etapas: *upstream* (serviços de captação, adução e tratamento de água bruta) e *downstream* (serviços de reservação e distribuição de água tratada ao usuário final).

As atividades pertinentes à etapa *downstream*, bem como a integralidade do serviço de esgotamento sanitário, foram concedidas à iniciativa privada, por meio de licitação. No entanto, a estatal permaneceu como prestadora da etapa *upstream* na Região Metropolitana do Rio e com a prestação do serviço completo, da produção à distribuição e comercialização da água, nos Municípios que não aderiram à concessão.

Esses dados podem ser confirmados a partir do exame dos Contratos celebrados entre o Poder Concedente e as concessionárias, que se referem ao Contrato de Interdependência a ser celebrado entre a concessionária e a Cedae para dispor sobre o fornecimento de água potável àquela e os Contratos de Programa firmados entre Municípios e a Companhia (docs. 12 a 19).

Como bem pontuado pela Procuradoria-Geral da República, parte essencial do serviço segue sob responsabilidade da entidade:

Tem-se, assim, que parte essencial do serviço de saneamento – captação, adução e tratamento de água bruta para disponibilização às concessionárias – segue sob responsabilidade exclusiva da companhia estadual. Embora não detenha o monopólio sobre a integralidade do serviço, a parte que lhe cabe é exercida com exclusividade, sem concorrência (doc. 47, p. 9).

Nesses termos, entendo suficientemente demonstrada a prestação de serviço em regime não concorrencial.

A Cedae continuou a prestar, com exclusividade, o serviço público essencial de saneamento básico relativo à etapa *upstream* na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e, nessa área, as concessionárias não realizam as atividades concretizadas pela companhia. Por sua vez, nos municípios do interior do Estado não aderentes à modelagem, “a integralidade dos serviços de abastecimento de água (downstream e upstream) e o esgotamento sanitário continua sendo prestada pela CEDAE”, como demonstrou a entidade:

36. Em outras palavras, as concessionárias privadas que atuam no *downstream* não concorrem com a CEDAE, mas dependem diretamente da estatal para a obtenção da água tratada que será distribuída aos usuários. O serviço privado de distribuição é, portanto, acessório e derivado do serviço público essencial de captação e tratamento, exercido em regime de monopólio técnico e jurídico pela CEDAE.

37. A ausência de sobreposição funcional e a absoluta dependência das concessionárias privadas em relação à CEDAE tornam inviável qualquer narrativa de competição, seja direta ou indireta, ou de existência de ambiente concorrencial no setor de saneamento básico fluminense. A estatal executa função pública essencial e estrutural, em regime de exclusividade natural, sem atuar em mercado competitivo (doc. 247, p. 11).

A segmentação dos serviços, não infirmada nestes autos, revela atuação em regime não concorrencial, sendo suficiente, na minha compreensão, para revelar, neste exame, que a atribuição do regime de precatório não resulta em quebra do equilíbrio concorrencial ou violação

da isonomia.

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 29/9/2017).

O acórdão, embora anterior ao Projeto de Desestatização, é favorável ao direito invocado pelo requerente e não foi infirmado por fatos posteriores, sobretudo à luz das informações prestadas nos autos.

Quanto à ausência de intuito lucrativo primário, também reputo suficientemente atendido o requisito. A despeito da previsão estatutária, invocada pela Advocacia-Geral da União, para pagamento de dividendos aos acionistas, prevista no art. 66, II, *a*, o próprio Estatuto da Cedae estabelece a criação de “Reserva Estatutária destinada a atender Projetos

de Melhoria e Expansão dos Sistemas de Abastecimento de Água (doravante ‘Reserva de Expansão’), que terá por fim assegurar recursos para financiar aplicações adicionais de capital fixo e circulante” (parágrafo 2º), além de prever que “os dividendos relativos às ações pertencentes ao Estado do Rio de Janeiro deverão ser creditados em conta do Tesouro Nacional” (parágrafo 4º).

No presente caso, o Estado é o acionista majoritário da estatal, detendo 99,99% das ações da companhia, sendo, em última análise, o destinatário de eventuais dividendos, o que afasta, na minha compreensão e à luz das finalidades específicas da entidade, o intento primário de lucro.

Além disso, registro que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a mera busca por resultado operacional positivo não caracteriza o intuito lucrativo para efeito da incidência do regime de precatórios a empresas estatais prestadoras de serviço público (ADPF 524, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/9/2023).

Dessa forma, reputo preenchidos os requisitos fixados na jurisprudência desta Suprema Corte para atribuição excepcional do regime constitucional de precatórios à entidade.

Por fim, no que concerne à alegação, formulada pelo Governador do Estado, de suposto descumprimento da medida cautelar deferida nestes autos, destaco que, a despeito das informações prestadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (doc. 220), a Cedae segue sendo responsável pelos seus débitos, ainda que sob o regime previsto no art. 100 da Constituição da República.

De toda forma, a questão específica suscitada ultrapassa os exatos limites desta arguição e poderá, se o caso, ser examinada em incidente

processual próprio.

III. CONCLUSÃO

Posto isso, **julgo procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** para, confirmando a cautelar, reconhecer, com eficácia *erga omnes* e vinculante, (i) a impossibilidade de utilização de valores mantidos em contas bancárias da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro - Cedae para bloqueio, penhora ou quaisquer atos de constrição em processos judiciais, e (ii) a submissão da estatal ao regime constitucional de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República.

É como voto.