

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.311 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo para questionar *“o conjunto de decisões judiciais do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP e do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – TRT-2 que, a partir de 20 de outubro de 2020, vem determinando a penhora, indisponibilidade e alienação de bens e receitas da DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S/A para pagamento débitos judiciais”*.

Relata que a *“Dersa era uma sociedade de economia mista do Estado de São Paulo (‘Estado’) que, a partir de 20 de outubro de 2020, passou a depender de subsídios do Tesouro para custear suas despesas, transformando-se, formalmente, em empresa estatal dependente, nos termos do art. 2º, III, da LRF”, sendo posteriormente liquidada em 2023.*

Na qualidade de empresa estatal dependente sob a alçada de um ente controlador em regime especial de pagamento de precatórios (art. 101, ADCT), argumenta que a Dersa não poderia ser sofrer constrições (art. 103, ADCT), como as que vem sendo aplicadas pelo Poder Judiciário.

Defende, assim, que *“as diversas decisões judiciais que afastam esse regime e avançam em subrogação patrimonial afrontam a separação dos Poderes (art. 2º da Constituição), a isonomia, a eficiência e a continuidade dos serviços*

públicos (arts. 5º; 18, inc. III; 37, caput e 175 da Constituição), bem como a legalidade orçamentária (art. 167, II e VI, da Constituição) e a disciplina específica aplicável ao caso (art. 100 da Constituição e 103 do ADCT)”.

Requer, ao fim, medida cautelar para “cassar as decisões judiciais emitidas por Juízos vinculados ao Tribunal de Justiça de São Paulo e ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região que, listadas ou não nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tenham determinado, após 20 de outubro de 2020, a penhora, indisponibilidade e alienação de bens e receitas da Dersa para pagamento de débitos judiciais”.

Postula, em sede definitiva, seja declarada “a incidência do regime constitucional de precatórios à extinta Dersa desde 20 de outubro de 2020, com a cassação de todas as decisões judiciais que determinaram, após essa data, a penhora, indisponibilidade e alienação de seus bens e receitas para pagamento débitos judiciais”.

É o relatório. DECIDO.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada

ADPF 1311 MC / SP

(ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 14/6/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais quais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

No caso sob análise, ainda que em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os requisitos necessários para deferir a cautelar pleiteada.

A EC 94/2016 inaugurou um regime especial de pagamento de precatórios, permitindo que os débitos vencidos da fazenda subnacional fossem quitados até o fim de 2020 mediante o depósito mensal de uma fração da receita líquida corrente de cada ente junto ao tribunal de justiça local. A EC 99/2017 e a EC 109/2021 alongaram este prazo para o pagamento, protraindo-o até o fim de 2024 e 2029, respectivamente. Recentemente, a EC 136/2025 eliminou o prazo para tal quitação (art. 7º), mas a sistemática dos aportes mensais permaneceu vigente.

Enquanto o ente subnacional (estado-membro, município ou o Distrito Federal) realizar o depósito mensal dos valores relativos ao regime especial de pagamento, nos termos previstos no art. 101 do ADCT,

ADPF 1311 MC / SP

nem ele nem suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão *“sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos”*.

ADCT

Art. 103. Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no caput do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

O Estado de São Paulo, de acordo com várias certidões emitidas pelo Tribunal de Justiça estadual (eDocs. 3-5), encontra-se enquadrado no regime especial de pagamento de precatórios e vem depositando com regularidade as respectivas parcelas nas contas especiais administradas pelo tribunal, razão pela qual é considerado adimplente quanto ao pagamento de precatórios.

Nesta situação, o ente federado, assim como suas autarquias, suas fundações e suas empresas estatais dependentes não podem sofrer sequestro de valores para a satisfação de alguma obrigação pretérita, por força do art. 103 do ADCT.

Empresa estatal dependente, conforme definição jurídica fixada em norma geral aplicada a todos os entes federativos (art. 1º, § 2º, LC 101/2000), é *“empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”* (art. 2º, III, LC 101/2000).

Nessa perspectiva, é possível que uma empresa estatal não dependente venha a necessitar de recursos públicos ante alguma conjuntura deficitária. No plano federal, é reconhecida a possibilidade de uma empresa estatal ser convertida em *“processo de transição na classificação das empresas estatais federais como dependentes ou não dependentes”* (art. 24, Decreto 12.500/2025), desde que observados os ditames das leis orçamentárias anuais.

Quanto ao caso dos autos, a DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S.A. foi criada como sociedade de economia mista estadual em São Paulo. Consoante seu estatuto social, cabia à empresa *“atuar como concessionária de rodovias submetidas à sua jurisdição administrativa”, “atuar como intermediária do Poder Executivo em concessões, contratações administrativas e convênios que possuam objeto de natureza viária ou rodoviária” e “explorar industrialmente, nos termos do Decreto nº 29.884, de 4 de maio de 1989, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 30.481, de 26 de setembro de 1989, como empresa de navegação, os terminais intermodais rodohidroviários, marítimos ou fluviais, com exceção do Porto de São Sebastião”* (https://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?pagina=37&caderno=Empresarial&data=10/06/2017&link=/2017/empresarial/junho/10/pag_0037_39HVNSTGE9STHe8FNKFOGVDQ41R.pdf).

Ocorre que o ordenamento estadual autorizou, em 2019, a sua dissolução, liquidação e extinção, sendo que suas atividades de interesse público seriam assumidas por *“por outros órgãos ou entidades da Administração com atribuição legal para promovê-las”* (art. 2º, Lei 17.148/2019), como a travessia de balsas ao longo de todo o estado, que ficaria *“sob responsabilidade direta do Estado, pela Secretaria de Logística e Transportes, inclusive quanto à organização das filas e dos embarques preferenciais e prioritários”* (art. 2º, parágrafo único, Lei 17.148/2019).

Sua classificação recente como empresa estatal dependente é atestada pela abertura recorrente de créditos suplementares pelo Poder Executivo subnacional para o seu custeio. A título de ilustração, em meio ao seu processo de liquidação, à DERSA foi destinado o montante de

ADPF 1311 MC / SP

R\$28 milhões mediante crédito suplementar aberto em 2023 (Decreto 67.655/2023), entre outros decretos que também tiveram o mesmo fim (Decretos 67.822/2023, 67.794/2023, 67.598/2023 e 67.317/2022).

Neste mesmo ano, a empresa paulista apresentou o seguinte resultado financeiro:

O resultado da DERSA, no exercício findo em 24/08/2023, ficou negativo em R\$ 17.877, substancialmente representado pelas despesas das rescisões contratuais face o processo de liquidação da Companhia. Destacando que: (a) Receitas operacionais líquidas: No exercício de 2023, não houve ingressos de receitas operacionais, haja vista o processo de liquidação da Companhia, bem como, pelo processo de transferência do sistema de Travessias Litorâneas em 01 de novembro de 2020 ao Departamento Hidroviário; (b) Despesas Operacionais: As despesas com Pessoal no exercício de 2023, foi na ordem de (R\$ 65.741) e no exercício de 2022 (R\$ 68.460)

(<https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=043d6e9a-5524-42d2-ac27-32760abe34fb>)

Desse modo, uma vez qualificada como empresa estatal dependente e encontrando-se adimplente o Estado de São Paulo quanto ao regime especial de pagamento de precatórios, a DERSA estaria, em princípio, protegida da possibilidade de sofrer “sequestro de valores”.

Esta salvaguarda, contudo, deve ser limitada pelo marco temporal a partir do qual se verifica sua dependência sob o patrocínio do Erário estadual. Antes disto, conforme já atestado por esta CORTE, as medidas constritivas revelar-se-iam legítimas: “*É válida a penhora em bens de pessoa jurídica de direito privado, realizada anteriormente à sucessão desta pela União, não devendo a execução prosseguir mediante precatório*” (RE 693112-RG, Rel.

Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 25/5/2017).

No caso, a DERSA passou a depender de recursos orçamentários ao menos desde outubro de 2020, conforme se constata pela edição do Decreto 65239/2020, que abriu crédito suplementar para o seu custeio, e na pretensão veiculada pela Requerente na petição inicial.

Logo, quaisquer sequestros de valores determinados após este marco temporal antagonizariam o preceito constitucional previsto no art. 103 do ADCT.

É o que parece ocorrer, ao menos em juízo de cognição sumária, numa série de processos junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo e ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, elencados pela Requerente nos presentes autos.

Observo, por fim, que as medidas constritivas expedidas após o referido marco temporal terminam por comprometer diversas atividades administrativas, assim como a continuidade de determinados serviços públicos estaduais, eis que parte da antiga estrutura da DERSA encontra-se atualmente ocupada e utilizada por órgãos estaduais.

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum*** do Plenário desta SUPREMA CORTE, para cassar as decisões judiciais emitidas por Juízos vinculados ao Tribunal de Justiça de São Paulo e ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região que tenham determinado, após 20 de outubro de 2020, a penhora, indisponibilidade e alienação de bens e receitas da Dersa para pagamento de débitos judiciais.

Comunique-se ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região para ciência e cumprimento imediato desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo de 10 (dez dias).

Intime-se o Governador do Estado de São Paulo e a Assembleia

ADPF 1311 MC / SP

Legislativa do Estado de São Paulo para ciência, solicitando a este parlamento informações, no prazo de 10 (dez dias).

Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para a devida manifestação definitiva sobre a controvérsia.

Publique-se.

Brasília, 20 de março de 2026.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente