

**17/06/2024**

**PLENÁRIO**

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 949 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. NUNES MARQUES</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: ADORVANDO LISBOA DA COSTA E OUTRO(A/S)</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: ARIEL GOMIDE FOINA</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>

**EMENTA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PESSOAS NATURAIS. ILEGITIMIDADE RECURSAL. PRECEDENTES. NÃO CONHECIMENTO.

1. Segundo a jurisprudência do Supremo, a legitimidade recursal nos processos relativos ao controle concentrado de constitucionalidade é paralela à legitimidade processual ativa, por decorrência lógica do rol taxativo estabelecido no art. 103 da Constituição Federal, não se conferindo a pessoa natural – ainda que de forma conjunta – a prerrogativa de recorrer de decisão em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Precedentes.

2. Embargos de declaração não conhecidos.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 7 a 14 de junho de 2024, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em não conhecer dos embargos de declaração, nos termos do voto do Relator.

**ADPF 949 ED / DF**

Brasília, 17 de junho de 2024.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

**17/06/2024**

**PLENÁRIO**

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 949 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. NUNES MARQUES</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: ADORVANDO LISBOA DA COSTA E OUTRO(A/S)</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: ARIEL GOMIDE FOINA</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O Governador do Distrito Federal ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental contra pronunciamentos do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios mediante os quais determinada a realização de atos constritivos em face da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap).

Requeru, em sede cautelar, fosse determinado àquelas Cortes a suspensão das medidas de execução típicas de direito privado empreendidas contra a empresa (constrições patrimoniais e inscrição no cadastro de devedores), bem como o afastamento de bloqueios, arrestos, sequestros ou penhoras decorrentes de débitos da Companhia, com a imediata liberação dos valores em suas contas.

Postulou, ao fim, a confirmação da medida acauteladora, de modo a assentar-se o cumprimento das execuções formalizadas contra a Novacap exclusivamente sob o regime constitucional de precatórios.

O Plenário, em 4 de setembro de 2023, conheceu desta arguição e julgou procedente o pedido, para cassar as decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de verbas públicas da Companhia, além de

**ADPF 949 ED / DF**

determinar a submissão da empresa ao regime constitucional dos precatórios. A ementa do acórdão, publicado no *DJe* de 22 de setembro de 2023, ficou assim redigida:

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.

Mediante petição conjunta (petição/STF n. 109.789/2023), cerca de 58

**ADPF 949 ED / DF**

peças físicas integrantes da Comunidade de Mesquita – remanescente de quilombo reconhecido pela Fundação Palmares – e autointituladas credores da Novacap por serem substitutas processuais dos Espólios autores da ação de desapropriação indireta n. 2003.01.1.086547-2, que tramita na Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF, na fase de Cumprimentos de Sentença individualizados em face da Novacap, opõem embargos de declaração, ao fundamento da existência de omissão acerca dos efeitos da decisão. Afirmam ter legitimidade recursal. Destacam a própria vulnerabilidade social, a ensejar a atuação do Ministério Público Federal.

Sustentam o não enquadramento da Novacap em hipótese ensejadora do regime constitucional dos precatórios. Dizem que a empresa formalizou, em 17 de abril de 2020, a Política de Distribuição de Lucros e Dividendos, mediante publicação veiculada no *Diário Oficial do Distrito Federal* n. 73. Sublinham que a Terracap contrata, em regime de concorrência com as empresas privadas, a Novacap para a realização de incorporações e empreendimentos. Assinalam, entre as atividades dessa última, a venda de mudas de plantas e de madeira oriunda da poda de árvore, situação que caracteriza o ingresso de recursos de fontes diferentes do Tesouro do DF. Salientam que a Novacap distribui dividendos aos sócios, o que descaracterizaria a dependência do Tesouro. Pontuam que o Governador omitiu a alteração da situação jurídica da empresa, o que seria relevante para promover a modulação dos efeitos temporais da decisão, porquanto, segundo articulam, a Companhia visa ao lucro, presta serviços de engenharia e obras e vende produtos em concorrência com empresas privadas.

Pedem a modulação dos efeitos da decisão, a fim de que alcance apenas pronunciamentos transitados em julgado antes de 17 de abril de 2020. Alternativamente, requerem que se excluam dos efeitos do acórdão a sentença da ação de desapropriação indireta n. 2003.01.1.086547-2, em tramitação na Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e

**ADPF 949 ED / DF**

Fundiário do DF, e os respectivos processos de cumprimentos de sentença. Subsidiariamente, postulam sejam afastados do alcance da decisão os valores recebidos pela Novacap em decorrência das atividades listadas.

O Distrito Federal suscita, preliminarmente, a ilegitimidade recursal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, de terceiros interessados e *amici curiae*. No mérito, afirma que a Novacap é empresa pública prestadora de serviço público essencial em regime não concorrencial, de modo que seria irrelevante o fato de distribuir lucro entre seus acionistas ou de celebrar contratos com terceiros. Ressalta que a natureza da entidade garante a observância do regime de precatórios, a impenhorabilidade dos bens e a imunidade recíproca. Aludindo à jurisprudência do Supremo que afasta as prerrogativas da Fazenda Pública das sociedades de economia mista cujo foco seja a distribuição de lucros e dividendos a acionistas particulares, busca demonstrar a distinção dos precedentes em relação ao caso ora em análise. Enfatiza que os acionistas da Novacap são exclusivamente entes públicos – o Distrito Federal e a União. Frisando tratar-se de empresa pública, cujo capital é integralmente público, afirma não haver falar em busca pela lucratividade ou em afastamento do regime de precatórios. Cita, nesse sentido, o caso da Sanesul – Rcl 49.563 AgR, ministro Edson Fachin, *DJe* de 7 de novembro de 2022. Pretende o não conhecimento do recurso e, no mérito, a rejeição dos declaratórios.

É o relatório.

17/06/2024

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 949 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):**  
Entendo que os peticionários **não têm legitimidade para apresentar recurso em processo de controle concentrado de constitucionalidade**, razão pela qual não conheço destes embargos de declaração.

O Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido de, em processo relativo a controle concentrado de constitucionalidade, a legitimidade recursal ser paralela à legitimidade processual ativa. Trata-se de decorrência lógica do rol taxativo estabelecido no art. 103 da Constituição Federal. Quanto ao ponto, destaco, por pertinente, a síntese do precedente firmado na ADI 1.663 AgR-AgR:

Agravo regimental. Ação direta de inconstitucionalidade. Ilegitimidade recursal do Estado-membro nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. Agravo não provido.

1. A teor da jurisprudência da Corte, a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, não se conferindo ao ente político a prerrogativa de recorrer das decisões tomadas pela Corte em sede de ação direta, seja de modo singular (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99) seja colegiadamente (art. 26 da mesma legislação). A jurisprudência da Corte não merece qualquer tipo de revisão, uma vez que espelha a decorrência lógica da previsão, em rol taxativo, dos legitimados a provocar o processo objetivo de controle de constitucionalidade e a nele atuar como partes (CF, art. 103).

2. Agravo ao qual se nega provimento.

(ADI 1.663 AgR-AgR, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 5 de agosto de 2013)

**ADPF 949 ED / DF**

Ora, os processos objetivos de fiscalização abstrata de normas, nos termos do Texto Constitucional e da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, são voltados à defesa e à guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional, não se mostrando aptos a dirimir controvérsias subjetivas e interesses concretos.

O art. 102, § 1º, da Constituição de 1988 estabelece reserva de lei no tocante aos requisitos para o processamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

A Lei regulamentadora n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999 dispõe, no art. 2º, I, ser legitimado para ajuizá-la o mesmo grupo autorizado a propor a ação direta de inconstitucionalidade, conforme previsto nos incisos do art. 103 da Carta da República.

Dessa forma, pessoas naturais, estranhas à lista exaustiva inserta no referido preceito, não podem provocar a jurisdição desta Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Tomar o rol do art. 103 da Constituição Federal aplicado ao processamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental como taxativo não implica o abandono das regras de hermenêutica. Não se está aqui a pregar o preciosismo ou a adoção de interpretação literal pura, mas a sustentar que se observe o ordenamento jurídico.

A ampliação, ou não, dos legitimados para provocar o controle abstrato de normas é opção político-normativa do legislador



**ADPF 949 ED / DF**

constitucional. Não cabe ao Supremo, chamado a atuar como legislador negativo, redesenhar o modelo estabelecido na Carta da República, assumindo papel institucional que não lhe é próprio, qual seja, o de legislador positivo.

Assim, entendo que a pessoa física carece de legitimidade para formalizar recurso em face de decisão em processos relativos ao controle concentrado de constitucionalidade.

Ainda que os postulantes, pessoas naturais, tenham interesse na solução da controvérsia, não se qualificam ao ingresso, nem sequer na condição de *amici curiae*, em processo objetivo, voltado à tutela da ordem constitucional, pois têm pretensão de caráter individual e concreto, sem revelar representatividade ou contribuição expressiva à compreensão do tema em discussão (ADI 3.396 AgR, ministro Celso de Mello, *DJe* de 14 de outubro de 2020; e ADPF 513 AgR, ministra Rosa Weber, *DJe* de 4 de fevereiro de 2021).

Cumprе consignar que o Supremo tem prestigiado a relevante figura do *amicus curiae*, que constitui, sem dúvida, instrumento fundamental para a oitiva, em ações de largo espectro, de representantes de diversos núcleos da sociedade, observada a garantia do devido processo legal. Sua participação amplia o debate e contribui na prestação jurisdicional, especialmente em ações de controle concentrado, considerada a repercussão da matéria.

Nada obstante, até mesmo esse grupo, admitido nos processos de índole objetiva, é desprovido de legitimidade para opor aclaratórios, na medida em que não se aplica às ações reveladoras de controle concentrado de constitucionalidade a disciplina do art. 138, § 1º, do Código de Processo Civil.

A possibilidade de questionamento ou impugnação de

**ADPF 949 ED / DF**

pronunciamento do Supremo encontra óbice na própria *ratio essendi* da atuação do terceiro, isto é, a colaboração, sob o viés democrático, com a Corte. A manifestação que não sirva a essa finalidade sobrecarrega o Tribunal. Pode, portanto, ser obstada em prol da adequada prestação jurisdicional.

Ademais, o *amicus curiae* – fosse esse o caso dos peticionários dos embargos de declaração em análise – não se agrega à relação processual tampouco se submete à sucumbência. Não exsurge, portanto, expectativa de resultado ou mesmo lesividade jurídica a oportunizar o recurso.

Nesse sentido, cito julgados resumidos nas seguintes ementas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR *AMICUS CURIAE*. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. INTERPRETAÇÃO DO § 2º DA LEI N. 9.868/99.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é assente quanto ao não-cabimento de recursos interpostos por terceiros estranhos à relação processual nos processos objetivos de controle de constitucionalidade.

2. Exceção apenas para impugnar decisão de não-admissibilidade de sua intervenção nos autos.

3. Precedentes.

4. Embargos de declaração não conhecidos.

(ADI 3.615 ED, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 25 de abril de 2008)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TERCEIRO ESTRANHO À RELAÇÃO JURÍDICO-PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE RECURSAL. PRECEDENTES. NÃO CONHECIMENTO.

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que, nos processos objetivos de controle de

**ADPF 949 ED / DF**

constitucionalidade, terceiros estranhos à relação jurídico-processual não possuem legitimidade para apresentar pedido ou interpor recursos, conforme disposição do art. 7º da Lei 9.868/1999 e do art. 169, § 2º, do RISTF.

2. Embargos de Declaração não conhecidos.

(ADI 6.053 ED, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 11 de março de 2021)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI Nº 4.191/1980 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE PENSÃO ESPECIAL, COMPLEMENTAR OU AUTÔNOMA, A DEPENDENTES DE EX-GOVERNADORES, EX-DEPUTADOS ESTADUAIS E EX-MAGISTRADOS. DECLARAÇÃO DE NÃO RECEPÇÃO DA NORMA. RECURSO DE TERCEIRO PREJUDICADO. VIÚVAS DE EX-GOVERNADORES. INCOGNOSCIBILIDADE.

1. Conforme linha decisória desta Suprema Corte, terceiros não possuem legitimidade para recorrer das decisões proferidas em ações de controle de constitucionalidade e a presente sede não é própria para tutela de situações individualizadas. Precedentes.

2. Embargos de declaração não conhecidos.

(ADPF 793 ED-segundos, ministra Rosa Weber, *DJe* de 15 de fevereiro de 2022)

Do exposto, não conheço dos embargos de declaração.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL  
949**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. NUNES MARQUES**

EMBTE.(S) : ADORVANDO LISBOA DA COSTA E OUTRO(A/S)

EMBTE.(S) : ARIEL GOMIDE FOINA

EMBDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, não conheceu dos embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 7.6.2024 a 14.6.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário