

22/08/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF
ADV.(A/S)	: RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)
ADV.(A/S)	: ELISE RAMOS CORREIA
AM. CURIAE.	: CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)
ADV.(A/S)	: RAQUEL FONSECA DA COSTA
ADV.(A/S)	: THIAGO DA SILVA PASSOS
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS, DE VEÍCULOS LEVES SOBRE TRILHOS, DE OPERADORES DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS SOBRE TRILHOS E MONOTRILHO (FENAMETRO)
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: RODRIGO CAMARGO BARBOSA
AM. CURIAE.	: ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REGIME**

ADPF 524 / DF

JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS. PAGAMENTO DE DÉBITOS VIA SISTEMA DE PRECATÓRIOS. METRÔ-DF. MONOPÓLIO NATURAL. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE DE BLOQUEIO, PENHORA OU ARRESTO DE VALORES FINANCEIROS EM DISPONIBILIDADE DA EMPRESA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. O transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos é um serviço público essencial que não concorre com os demais modais de transporte coletivo, ao contrário, atua de forma complementar, no contexto de uma política pública de mobilidade urbana.

2. Segundo compreensão majoritária do Tribunal, não caracteriza o intuito lucrativo a mera menção, em plano de negócios editado por empresa estatal, da busca por um resultado operacional positivo.

3. Afastado o intuito lucrativo, o Metrô-DF, que é sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial e desenvolve atividade em regime de exclusividade (não concorrencial), deve submeter-se ao regime de precatórios (art. 100 da CF) para o adimplimento de seus débitos.

4. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública sujeitos ao regime de precatório violam a Constituição. Precedentes.

5. Arguição julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 11 a 21 de agosto de 2023**, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar procedente a presente arguição, com efeitos *erga omnes* e vinculantes, para que, confirmando a cautelar, a execução de decisões judiciais proferidas contra o Metrô-DF ocorra exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal,

ADPF 524 / DF

nos termos do voto do Relator, vencida a Ministra Rosa Weber (Presidente).

Brasília, 22 de agosto de 2023.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente

22/08/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF
ADV.(A/S)	: RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)
ADV.(A/S)	: ELISE RAMOS CORREIA
AM. CURIAE.	: CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)
ADV.(A/S)	: RAQUEL FONSECA DA COSTA
ADV.(A/S)	: THIAGO DA SILVA PASSOS
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS, DE VEÍCULOS LEVES SOBRE TRILHOS, DE OPERADORES DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS SOBRE TRILHOS E MONOTRILHO (FENAMETRO)
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: RODRIGO CAMARGO BARBOSA
AM. CURIAE.	: ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO

RELATÓRIO

ADPF 524 / DF

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Distrito Federal em face de decisões proferidas no âmbito de jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, que determinaram o bloqueio de patrimônio da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) disponível em contas no Banco de Brasília e no Banco do Brasil com vistas a pagar verbas trabalhistas devidas a seus empregados.

Em 08 de agosto de 2018, a partir de juízo preambular, deferi medida cautelar *ad referendum* do Tribunal Pleno, com base no art. 5º, §1º, da Lei 9.882/1999, com vistas a “*determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região e às varas trabalhistas com jurisdição no DF ‘que suspendam medidas de execução típicas de direito privado empreendidas contra o Metrô-DF, impossibilitando as constrições patrimoniais e inscrição da entidade no cadastro de devedores trabalhistas, bem como a suspensão imediata de bloqueios, originários de débitos trabalhistas do Metrô-DF, em contas dessa empresa, devendo haver imediata liberação dos valores bloqueados’.*”

Eis o teor da decisão submetida a referendo:

“DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido liminar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal em face de decisões proferidas no âmbito de jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região que determinaram o bloqueio de patrimônio da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) disponível em contas no Banco de Brasília e no Banco do Brasil com vistas a pagar verbas trabalhistas devidas a seus empregados.

Aponta como preceitos fundamentais violados os artigos 2º, 5º, XVI, 6º, 100 e 167, VI, da Constituição da República. Isso porque houve recusa na aplicação do regime constitucional de precatórios, prejudicando a prestação dos serviços de mobilidade urbana promovidos pela empresa pública distrital.

Alega que a Metrô-DF presta serviço público em regime de monopólio, portanto sujeita-se à sistemática de execução de

ADPF 524 / DF

quantia certa contra a Fazenda Pública, o que lhe foi negado nos atos hostilizados, por isso estes quebraram a isonomia entre os credores.

Sustenta ofensa à legalidade orçamentária, haja vista que as constringências judiciais provocaram distúrbio na realização de gastos públicos pelo Distrito Federal.

Ainda no âmbito do orçamento público, alude interferência do Poder Judiciário na execução orçamentária, atividades atribuídas ao Legislativo e ao Executivo.

Afirma também que o *“bloqueio de valores pertencentes ao Metrô-DF gera sérios riscos à continuidade do serviço público prestado, o que, por consequência, resulta na violação dos direitos constitucionalmente conferidos aos usuários deste serviço.”*

Evoca os julgamentos levados a efeito nas ADPFs 101, 144, 387 e 437 para corroborar suas alegações exordiais.

Requer, ainda, a concessão de liminar com finalidade de suspender medidas de execução típicas de direito privado e bloqueios em conta e a inscrição em cadastro de devedores trabalhistas em face do Metrô-DF, visto a plausibilidade jurídica das alegações, bem como sustenta que o *“periculum in mora também se afigura presente, uma vez que as ordens de constringção emanadas pela Justiça do Trabalho ameaçam sobremaneira a continuidade da prestação de serviço de transporte público pelo Metrô-DF.”*

Em 15 de junho de 2018, determinei a colheita de informações e opiniões técnicas legalmente previstas, em consonância ao art. 5º, §2º, da Lei 9.882/1999.

Em informações, a I. Presidente do TRT da 10ª Região pronunciou-se da seguinte forma:

“No Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, em relação as constringências realizadas no patrimônio do Metrô-DF, não há verbete jurisprudencial editado pelo Tribunal Pleno ou pelos Órgãos Fracionários, fixando orientação a respeito da possibilidade de penhora em desfavor da empresa pública distrital, Metrô-DF, sem observância do regime de precatório previsto no artigo 100 da Constituição da República Federativa

ADPF 524 / DF

do Brasil.

Contudo, foi possível identificar jurisprudência sedimentada na 1ª Turma deste Regional, no sentido da não submissão da dívida trabalhista do Metrô-DF ao regime constitucional do Precatório (...) Dessa maneira, não obstante contraria interesse do Governo do Distrito Federal, as decisões de primeira e segunda instâncias, ao contrário de ferir a Constituição Federal em qualquer dos seus preceitos fundamentais buscaram, exatamente, fazer valer a nossa Carta Maior, notadamente aquela que finca, na regra do art. 173, §1º, III, da Constituição Federal que prevê claramente a sujeição das empresas públicas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Assim, na condição de pessoa jurídica de direito privado, mesmo que não explore atividade econômica, o Metrô-DF não está amparado por qualquer norma legal que determine sua execução por precatório ou estabelecendo a impenhorabilidade de seus bens. A justificativa de prestação de serviços públicos em regime de monopólio e sem visar lucro é insuficiente para lhe assegurar as prerrogativas de Fazenda Pública no tocante aos procedimentos executórios.”

A Advogada-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar, assim ementada:

“Administrativo e financeiro. Medidas judiciais de bloqueio de recursos da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - METRÔ-DF. Empresa pública prestadora de serviço público essencial (artigo 30, inciso V. da Constituição). em regime não concorrencial: aplicabilidade do regime de precatórios. Precedentes dessa Corte Suprema. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes. notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais. Manifestação pelo deferimento da medida

ADPF 524 / DF

cautelar pleiteada pelo arguente.”

Instado a manifestar-se, a Procuradoria-Geral da República ainda não ofertou parecer sobre a demanda.

É o relatório.

Inicialmente, assento o cabimento da presente ADPF, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de subsidiariedade e de identificação de preceitos fundamentais na ordem constitucional. Por evidente, também há legitimidade do Autor no particular, por pertinência temática, haja vista que o Metrô-DF compor a Administração Indireta do ente distrital.

A esse respeito, colho manifestação do saudoso Ministro Teori Zavascki em controvérsia assemelhada, a ADI-MC 275, pendente de julgamento final no Plenário:

“Em conjunto, tais marcos jurisprudenciais estão a indicar a pertinência de que a análise do cabimento da ADPF se submeta a um juízo de ponderação relacionado às singularidades processuais e às possibilidades de efetiva tutela judicial, em consonância com o caso concreto submetido ao STF. Essa premissa interpretativa serve de medida que permite, a um só tempo, evitar a banalização das hipóteses de ajuizamento da arguição de descumprimento fundamental, como também impedir o esvaziamento de seu peculiar perfil processual em no sistema constitucional brasileiro.

(...)

Ao efetuar o mencionado juízo de ponderação no caso concreto, a ADPF é cabível, não somente por ser medida adequada, como também necessária e proporcional porque o desempenho da tutela judicial pleiteada perante a origem depende, especificamente, da interpretação que for conferida pelo STF quanto à configuração, ou não, de descumprimento aos preceitos fundamentais tidos por violados.

7. Para além do reconhecimento do cabimento da arguição, é necessário apreciar a relevância jurídica da pretensão cautelar (*fumus boni juris*), bem como a indispensabilidade da providência antecipada (*periculum in mora*).”

ADPF 524 / DF

Em relação à plausibilidade jurídica das alegações deduzidas pelo Autor, a *vexata quaestio* cinge-se à natureza jurídica da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal. Cuida-se de órgão criado pela Lei distrital 513, de 28 de julho de 1993, traduzido em empresa pública formada sob a forma de sociedade por ações, assegurada a participação mínima do DF em 51% do capital social e vinculada à Secretaria de Transportes.

Reproduzo os seguintes dispositivos da legislação regente:

“Art. 4º São recursos do METRÔ/DF:

II – as transferências previstas no orçamento do Distrito Federal;

Art. 6º O METRÔ/DF gozará dos benefícios da desapropriação por utilidade pública dos bens necessários à realização de suas atividades, de acordo com a legislação em vigor.

Art. 7º O Distrito Federal dará garantias subsidiárias às obrigações ao portador (debêntures) que vierem a ser emitidas pela Companhia.

Art. 8º Não serão distribuídos dividendos, participações ou benefícios que couberem aos acionistas, sendo os mesmos levados à conta de aumento de capital da Sociedade.”

Nesse sentido, em sede preambular, sujeito a reexame mais percuciente em momento de referendo ou julgamento definitivo do mérito, reputa que a probabilidade do direito alegado decorre de diretriz jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal segundo a qual empresa pública que atua na ordem econômica prestando serviços públicos sem intuito de lucratividade ou caráter concorrencial equipara-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da Constituição da República. Inicialmente, extrai-se *prima facie* da lei distrital instituidora do ente estatal ser o entendimento citado aplicável ao Metrô-DF, salvo melhores razões a serem informadas e aduzidas aos autos.

Em relação à empresa de gestão de recursos do Estado do Piauí S/A, o Tribunal Pleno assentou que é aplicável o regime

ADPF 524 / DF

dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, sob pena de afrontar os preceitos fundamentais representados pela legalidade orçamentária, separação dos poderes e regime constitucional de execução da Fazenda. Eis o teor da ementa da ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2018:

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

Por sua vez, no âmbito da ADPF-MC 437, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 24.03.2017, argumentou-se o seguinte:

“12. Verifico a prevalência, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, do entendimento de que incabível a sujeição da Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (EMATERCE) ao regime de precatórios assegurado pelo art. 100 da Lei Maior às Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, por se tratar de ente dotado de personalidade jurídica de direito privado.

A teor do art. 173, § 1º, II, da Constituição da República, a empresa pública ou a sociedade de economia mista que explora

ADPF 524 / DF

atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

(...)

Extraio da documentação trazida aos autos que a EMATERCE, embora constituída sob a forma de empresa pública, não explora atividade econômica em sentido estrito, em regime de mercado. Antes, desempenha atividade de Estado, em regime de exclusividade e sem finalidade de lucro, dependendo integralmente do repasse de recursos públicos. A teor do art. 80, II, da Lei nº 13.875/2007 do Estado do Ceará, que procedeu à reestruturação da Administração Estadual, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE integra a estrutura administrativa do Poder Executivo, tendo por finalidades institucionais ‘a promoção e execução da política agrícola estadual, compreendendo o desenvolvimento das atividades relativas à assistência técnica e à extensão rural sustentável do Estado, utilizando processos educativos que assegurem a apropriação de conhecimento e informações a estes produtores e suas organizações, bem como regulamentar os regulares atendimentos técnicos e integrados nas gestões municipais e entidades privadas quando componentes de políticas subsidiadas com recursos públicos’.”

No mesmo sentido, cito a ADPF-MC 405, também de relatoria da Ministra Rosa Weber, assim ementada:

“MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. BLOQUEIO, ARRESTO, PENHORA, SEQUESTRO E LIBERAÇÃO DE VALORES EM CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DE SALÁRIOS E BENEFÍCIOS DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS. SATISFAÇÃO DE CRÉDITOS DE PRESTADORES DE SERVIÇOS. DEFINIÇÃO

ADPF 524 / DF

DE PRIORIDADES POLÍTICAS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ATO DO PODER PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABÍVEL. ARTS. 1º, CAPUT, E 4º, § 1º, DA LEI Nº 9.882/1999. ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS. TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES ÓRGÃOS OU CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VEDAÇÃO. ARTS. 2º, 84, II, e 167, VI e X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES IMPUGNADAS EXCLUSIVAMENTE NOS CASOS EM QUE AS MEDIDAS CONSTRITIVAS TENHAM RECAÍDO SOBRE RECURSOS DE TERCEIROS, ESCRITURADOS CONTABILMENTE, INDIVIDUALIZADOS OU COM VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA. 1. As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, caput, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999. 2. A efetividade do modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Constituição Federal supõe a observância dos princípios e regras do sistema orçamentário (arts. 167, VI e X, da CF), do regime de repartição de receitas tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da garantia de paramentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios

ADPF 524 / DF

(art. 100, da CF). Expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões judiciais, que alcancem recursos de terceiros, escriturados contabilmente, individualizados ou com vinculação orçamentária específica implicam alteração da destinação orçamentária de recursos públicos e remanejamento de recursos entre categorias de programação sem prévia autorização legislativa, o que não se concilia com o art. 167, VI e X, da Constituição da República. A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo – exercer a direção da Administração – e ao Poder Legislativo – autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro – sugere lesão aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política. Precedente: ADPF 387/PI, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 23.3.2017. Fumus boni juris evidenciado. 3. Satisfeito o requisito do periculum in mora ante o elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas correntes do Estado do Rio de Janeiro. 4. Deferimento apenas parcial para suspender os efeitos das decisões judiciais impugnadas exclusivamente nos casos em que as medidas constritivas nelas determinadas tenham recaído sobre recursos escriturados, com vinculação orçamentária específica ou vinculados a convênios e operações de crédito, valores de terceiros sob a administração do Poder Executivo e valores constitucionalmente destinados aos Municípios, em afronta aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Constituição da República. 5. Medida cautelar deferida em parte.” (ADPF 405 MC, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe 05.02.2018)

Ademais, cito precedentes de ambas as Turmas do STF:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Sociedade de economia mista. Regime de precatório. Possibilidade. Prestação de serviço público próprio do Estado. Natureza não concorrencial. Precedentes. 1. A jurisprudência da Suprema Corte é no sentido da aplicabilidade

ADPF 524 / DF

do regime de precatório às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. 2. A CASAL, sociedade de economia mista prestadora de serviços de abastecimento de água e saneamento no Estado do Alagoas, presta serviço público primário e em regime de exclusividade, o qual corresponde à própria atuação do estado, haja vista não visar à obtenção de lucro e deter capital social majoritariamente estatal. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (RE 852302 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma. DJe 29.02.2016)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REGIME DE PRECATÓRIO. NÃO CABIMENTO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. CONCORRÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS. SÚMULA 279/STF. PRECEDENTES. 1. A presente causa foi decidida com base na análise dos fatos e provas constantes dos autos. Incidência da Súmula 279/STF. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.” (RE 1111425 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 10.05.2018)

Por sua vez, formo juízo, em sede precária, também positivo sobre a iminência de perigo de difícil reparabilidade, pois versa-se sobre verbas de incerta recuperabilidade, após sua transferência a credores de obrigação trabalhista alimentar. Além disso, constata-se elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas da Companhia Metropolitana do Distrito Federal.

São, por conseguinte, oportunas as considerações da Advogada-Geral da União sobre o requisito referente ao *periculum in mora* necessário à concessão da tutela provisória:

“De fato, as constrições judiciais que incidem sobre

ADPF 524 / DF

recursos públicos destinados à prestação dos serviços de transporte público coletivo sobre trilhos implicam ofensa direta ao pacto federativo e ao postulado da separação de Poderes, porquanto usurpam a competência atribuída aos Poderes Executivo e Legislativo de dispor sobre organização administrativa e orçamento público (artigos 61, § 1º, inciso 11, alínea "e"; 64, caput; 84, inciso VI; 165; e 166 do Texto Constitucional 15).

Além disso, o perigo na demora do provimento jurisdicional revela-se diante do comprometimento das atividades do METRÔ-DF ocasionado pelos bloqueios de valores administrados pela referida entidade. Nesse sentido, o arguente afirma que, 'na prática, tais bloqueios impedirão a realização de investimentos no setor, bem como dificultarão o pagamento de fornecedores de peças necessárias para a manutenção dos veículos' (fl. 23 da petição inicial).

Ante essas razões, defiro liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno do STF, com a finalidade de determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região e às varas trabalhistas com jurisdição no DF *"que suspendam medidas de execução típicas de direito privado empreendidas contra o Metrô-DF, impossibilitando as constrições patrimoniais e inscrição da entidade no cadastro de devedores trabalhistas, bem como a suspensão imediata de bloqueios, originários de débitos trabalhistas do Metrô-DF, em contas dessa empresa, devendo haver imediata liberação dos valores bloqueados."*

Solicitem-se novas e definitivas informações à autoridade responsável pela prática do ato questionado a serem prestadas no prazo de dez dias, nos termos do art. 6º da Lei 9.882/1999.

Após, abra-se vista dos autos ao Procurador-Geral da República para emissão de parecer no prazo de cinco dias, em consonância ao parágrafo único do art. 7º do mesmo diploma legal.

Publique-se.

Brasília, 08 de agosto de 2018.

Ministro EDSON FACHIN

ADPF 524 / DF

Relator”

A Procuradora-Geral da República manifestou-se definitivamente pelo deferimento da cautelar e pela procedência do pedido, nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO. CONSTRIÇÃO JUDICIAL DE CONTAS BANCÁRIAS DO DISTRITO FEDERAL. PAGAMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS POR EMPRESA PÚBLICA VOLTADA À ATIVIDADE DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER, DA RESERVA LEGAL ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ARTS. 2º E 167-VI). APLICAÇÃO DO REGIME DE PRECATÓRIO (CR, ART. 100).

1. Não cabe ao Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa, determinar retirada de recursos financeiros de uma programação orçamentária para outra, ou de um órgão para outro, sob pena de ofensa à legalidade orçamentária e à divisão funcional do poder (CR, arts. 2º e 167-VI).

2. Deve-se aplicar o regime de precatórios para execução de decisões judiciais contra empresa pública que desempenha, sem finalidade lucrativa e com dependência de recursos públicos distritais, atividades relacionadas ao transporte público coletivo.

3. Parecer pelo deferimento da cautelar e procedência do pedido.”

A Presidência do TRT da 10ª Região reiterou os termos das informações prestadas anteriormente ao deferimento da cautelar, bem como garantiu ao juízo a ciência dos termos da liminar pelos magistrados desse Regional.

ADPF 524 / DF

Admiti no feito, na qualidade de *amici curiae*, o Sindmetrô-DF, o Conselho Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação de Advogados Trabalhistas do Distrito Federal e a Fenametro.

Por ocasião do julgamento do referendo, votei pelo não referendo da medida cautelar, mas essa posição, não obstante ter sido secundada pelos votos dos e. Ministros Marco Aurélio, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski e da e. Ministra Rosa Weber, acabou vencida. Prevaleceu a corrente inaugurada pelo e. Min. Alexandre de Moraes, que redigiu o acórdão pela maioria:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS. PAGAMENTO DE DÉBITOS VIA SISTEMA DE PRECATÓRIOS. COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL – METRÔ-DF. MONOPÓLIO NATURAL. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE DE BLOQUEIO, PENHORA OU ARRESTO DE VALORES FINANCEIROS EM DISPONIBILIDADE DA EMPRESA. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. O transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos é um serviço público essencial que não concorre com os demais modais de transporte coletivo, ao contrário, atua de forma complementar, no contexto de uma política pública de mobilidade urbana. 2. A mera menção, em plano de negócios editado por empresa estatal, da busca por um resultado operacional positivo não é suficiente para caracterizar o intuito lucrativo da prestação de serviço. 3. O Metrô-DF é sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, atividade desenvolvida em regime de exclusividade (não concorrencial) e sem intuito lucrativo, pelo que se aplica o entendimento da CORTE que submete a satisfação de seus débitos ao regime de precatórios (art. 100 da CF). 4. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de

ADPF 524 / DF

receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF). Precedentes. 5. Medida cautelar referendada.”

Dessa decisão foram opostos embargos de declaração por entidades não legitimadas e o e. Min. Alexandre de Moraes, designado redator do acórdão, monocraticamente negou-lhes seguimento.

O Governador do Distrito Federal, em aditamento à inicial, requer que os efeitos da liminar também abarquem decisões judiciais diversas das trabalhistas, de modo que a Justiça Comum também seja compelida a observar o regime constitucional de precatórios. O pedido volta-se contra decisões constritivas proveniente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que, ignorando a necessidade de submeter os pagamentos devidos pelo Metro-DF ao regime de precatórios, ordenaram a penhora de parte do faturamento da empresa.

É o relatório.

22/08/2023**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Quando do julgamento da medida cautelar, havia proposta a conversão do julgamento da cautelar no mérito da presente arguição, eis que, efetivamente, todas as entidades intervenientes já se manifestaram nos autos.

Nada obstante, tendo em vista o pedido específico formulado pelo Governador, cumpre também submetê-lo à apreciação colegiada.

Rememoro que as preliminares suscitadas quando do julgamento de mérito foram afastadas pelo colegiado, a indicar que a ação já foi conhecida pela Corte. Não tendo havido qualquer alteração quanto à legitimidade dos postulantes, não há razão para se modificar esse entendimento.

Quanto ao mérito, entendo que, não obstante tenha restado vencido, a jurisprudência deste Tribunal acabou por consolidar a orientação fixada no voto do e. Ministro Alexandre de Moraes, vale dizer, mesmo sociedades de economia mista, como o Metro-DF, desde que prestem serviço essencial em regime de exclusividade e sem intuito lucrativo, submetem-se ao regime de precatórios para a satisfação de seus débitos.

Cito, por todos, o acórdão da lavra do e. Min. Dias Toffoli sobre a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB):

“EMENTA Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Referendo de medida cautelar. Conversão em julgamento definitivo de mérito. Decisões judiciais que determinaram bloqueio de valores da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) para cumprimento de condenações trabalhistas. Sociedade de economia mista prestadora do serviço público de saneamento básico em regime não concorrencial e sem intuito primário de

ADPF 524 / DF

lucro. Incidência do regime constitucional dos precatórios. Precedentes. Procedência do pedido. 1. Conforme a jurisprudência do STF, aplica-se o regime de precatórios às sociedades de economia mista que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Precedentes (ADPF nº 556/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 14/2/20, DJe de 6/3/20; ADPF nº 616/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/5/21, DJe de 21/6/21; ADPF nº 513/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/9/20, DJe de 6/10/20; ADPF nº 524/DF-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. do ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/20, DJe de 23/11/20; RE nº 852.302/AL-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, julgado em 15/12/15, DJe de 29/2/16). 2. A CAESB é uma sociedade de economia mista cujo objetivo primordial é a prestação do serviço público essencial de saneamento básico no âmbito do Distrito Federal, onde atua com caráter de exclusividade. 3. A lógica aplicada aos precatórios visa proteger a organização financeira dos órgãos da Administração Pública, de forma a garantir a fiel execução do orçamento e, conseqüentemente, a efetiva implementação das políticas públicas ali previstas, bem como estabelecer isonomia entre os credores do Estado, promovendo a racionalização do pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública. 4. O reconhecimento da incidência do regime de precatórios à CAESB, além de privilegiar os postulados da legalidade orçamentária (art. 167, inciso III, CF/88) e da continuidade dos serviços públicos, também prestigia a proteção à saúde coletiva e o acesso ao mínimo existencial, visto que a empresa presta serviço público de esgotamento sanitário e de fornecimento de água no Distrito Federal, os quais compõem o núcleo essencial do direito a uma existência digna. 5. Conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito, julgando-se procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental e confirmando-se a medida cautelar na qual se determinou a incidência do art. 100 da Constituição Federal às

ADPF 524 / DF

condenações judiciais contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB).”

(ADPF 890, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 14-03-2022 PUBLIC 15-03-2022)

Especificamente no que tange ao Metro-DF, merecem ser repisados os argumentos trazidos no voto do e. Min. Alexandre de Moraes:

“A controvérsia do caso, a partir da posição trazida pelo Ministro Relator, está em saber se o serviço público coletivo de transporte de passageiros sobre trilhos é explorado em regime de concorrência com outros modais de transporte coletivo, ou mesmo com finalidade lucrativa, de modo a saber se o Metrô-DF bem como várias outras empresas que exploram o serviço de metrô em outras capitais brasileiras enquadra-se nas exigências estabelecidas pela Jurisprudência da CORTE.

A resposta a esse questionamento certamente é positiva, pois: (a) o transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos é um serviço público essencial; (b) não concorre com os demais modais de transporte coletivo, ao contrário, atua de forma complementar, no contexto de uma política pública de mobilidade urbana; e (c) normalmente, como no caso, as operações de transporte coletivo urbano sobre trilhos são deficitárias e dependem do investimento público para se viabilizar economicamente.

A começar pelo primeiro aspecto a caracterização do serviço de transporte coletivo sobre trilhos como serviço público essencial, não há efetiva divergência com a posição adotada pelo eminente Ministro Relator, que reconhece o caráter público e essencial desse serviço. Constitui, acrescentaria, um direito social do trabalhador, legalmente concretizado pelo direito ao vale-transporte.

Mas cabe destacar, em relação ao segundo aspecto, o teor da Lei Federal 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em cujo art. 3º é definido o Sistema de

ADPF 524 / DF

Mobilidade Urbana como o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município (grifei). Ou seja, os sistemas modais de transporte não concorrem entre si, mas se complementam.

O sistema de metrô é sistema modal de transporte público sobre trilhos de alta capacidade, que deve ser complementado pelos ônibus. Sua ausência, ou a deficiência de sua cobertura, em algumas das grandes capitais brasileiras, acarreta um grave problema de mobilidade urbana.

O Ministro Relator, também se valendo das definições e categorizações constantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, alcança conclusão diversa, de que o Metro-DF atuaria em regime de concorrência, tendo em vista o tão só fato da existência de diversos modais previstos pela lei em uma mesma categoria.

Com a devida vênia, não me parece que a proximidade de conceituação jurídica permita inferir uma realidade econômica na qual esses modais disputariam um mesmo mercado relevante, em que a disponibilidade de mais de uma dada forma de transporte coletivo seja percebida pelo usuário como alternativas permutáveis.

A título de exemplo, imagine-se o usuário que, para determinado percurso urbano, examina a oferta de serviços de ônibus, táxi, aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros, metrô e etc. Nenhum usuário examina esses modais como alternativas que proporcionam a mesma utilidade econômica. Bem o demonstra o fato de que, quando ocorre a paralisação de um determinado modal de transporte, seja em razão de greve ou por alguma dificuldade técnica, há um intolerável transtorno na rotina de todos os usuários, especialmente para a população mais dependente do transporte público.

Seja em razão de suas características intrínsecas, como tarifas e comodidades proporcionadas ao usuário, seja pela oferta de trajetos, que proporcionam uma cobertura distinta do

ADPF 524 / DF

espaço urbano, ou seja ainda pelos custos ou pela finalidade pretendida, os distintos modais de transporte urbano não devem ser entendidos como serviços que competem entre si. Ao contrário, integram uma mesma política de mobilidade urbana que visa a proporcionar à sociedade a melhoria e comodidade no deslocamento no espaço geográfico das cidades.

Na verdade, a exploração do serviço de metrô urbano deve ser considerada como um monopólio natural, pois o vulto dos custos operacionais para construção, instalação e funcionamento da infraestrutura metroviária inviabiliza a competição no mesmo espaço geográfico, acarretando a necessidade de exploração em regime de exclusividade.

Veja-se, portanto, a significativa diferença entre a realidade econômica e operacional dos diversos modais de transporte coletivo, em especial o fato de que o modal de alta capacidade sobre trilhos é inerentemente dependente do investimento público. Ao contrário do transporte coletivo por ônibus, por exemplo, o metrô é sempre dependente das realizações de desapropriações e obras de grande porte, que somente podem ser realizadas pelo Poder Público.

Nesse ponto, chegamos ao cenário tratado pela Jurisprudência da CORTE nos precedentes mencionados: serviços públicos financiados e garantidos pelo Poder Público, mas sob o figurino de pessoas jurídicas de direito privado (empresas estatais prestadoras de serviço público).

O fato de se constituir uma sociedade de economia mista para gerenciar a prestação do serviço dos metrôs, como ocorre no Distrito Federal, em São Paulo, no Rio de Janeiro e em outros Estados, deve-se essencialmente pela opção por maior agilidade e operabilidade administrativa, mas a viabilidade do serviço depende do Poder Público, desde as desapropriações até os bilionários subsídios.

Dentro desse panorama, em que a viabilidade do modal sobre trilhos depende de aportes da Fazenda Pública, chega-se à imperiosa necessidade de condicionar essa transferência de recursos aos princípios constitucionais de gestão fiscal e

ADPF 524 / DF

orçamentária do erário, no que se inclui o regime de pagamentos por precatórios, o qual visa a padronizar, a dar racionalidade e a garantir uma programação orçamentária do dinheiro público, da Fazenda Pública, *lato sensu*.

Permitir que as disponibilidades financeiras transferidas pelo Poder Público para os Metrô sociedades de economia mista que prestam serviço público essencial à população sejam objeto de constrição judicial, fora do sistema de precatórios, poderá facilmente subverter a programação orçamentária do ente público, em prejuízo de despesas com manutenção, investimento em novos equipamentos, recrutamento e qualificação profissional, entre outros aspectos.

Como mencionado acima, tratando-se de monopólio natural, serviço prestado em regime de exclusividade, simplesmente não há nenhuma outra entidade, pública ou privada, que ofereça à população o serviço de transporte metroviário. A possibilidade de constrição judicial de patrimônio empresarial afetado à prestação do serviço, fora do planejamento orçamentário do Ente Público que mantém o Metrô-DF, acabaria por precarizar ainda mais o serviço de transporte público.

Demonstrado que o serviço em questão não ocorre em regime de concorrência, falta averiguar, como suscitado pelo eminente Relator, se a operação do Metrô-DF teria escopo preponderantemente lucrativo.

A Companhia do Metropolitano do Distrito Federal teve sua criação autorizada pela Lei distrital 513/1993, com perfil de empresa pública formada sob a forma de sociedade por ações, assegurada a participação mínima do ente público em 51% do capital social e vinculada à Secretaria de Transportes.

Para melhor compreensão da matéria, transcrevo alguns dispositivos da referida legislação, com pertinência para a discussão:

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar, observada a legislação própria, uma empresa pública sob

ADPF 524 / DF

a forma de sociedade por ações, denominada Companhia do Metroplano do Distrito Federal, que usará a sigla METRÔ DF.

§ 1º O METRÔ-DF tem por finalidade:

I - planejar, projetar, construir, operar e manter os sistemas de transporte público coletivo sobre trilhos no Distrito Federal, assim como explorar comercialmente marcas, patentes, tecnologia e serviços técnicos especializados, vinculados ou decorrentes de sua atividade produtiva;

II - organizar, fiscalizar, administrar e explorar as áreas lindeiras às vias metroviárias, absorvendo os recursos provenientes de atividades comerciais e imobiliárias nelas desenvolvidas.

(...)

Art. 4º São recursos do METRÔ/DF:

II as transferências previstas no orçamento do Distrito Federal;[...]

Art. 6º O METRÔ/DF gozará dos benefícios da desapropriação por utilidade pública dos bens necessários à realização de suas atividades, de acordo com a legislação em vigor.

Art. 7º O Distrito Federal dará garantias subsidiárias às obrigações ao portador (debêntures) que vierem a ser emitidas pela Companhia.

Art. 8º Não serão distribuídos dividendos, participações ou benefícios que couberem aos acionistas, sendo os mesmos levados à conta de aumento de capital da Sociedade.”

Para afirmar o intuito lucrativo da Companhia, o Ministro EDSON FACHIN argumenta com fundamento no Plano Estratégico Institucional 2017-2021, plano de negócios da empresa no qual se estabeleceu, entre outros objetivos estratégicos, a busca por menor dependência financeira em relação ao erário do Distrito Federal, mediante o alcance de

ADPF 524 / DF

metas, como a modernização do sistema de bilhetagem, implementação de tarifa de equilíbrio, otimização de despesas e ampliação de receitas extratarifáticas, etc.

O Ministro Relator entende que o novo PEI indicaria que a operação é viável financeiramente e, por consequência, sendo esse um objetivo estratégico afirmado pela própria empresa, haveria potencial lucrativo.

Todavia, não me parece que a busca por um resultado operacional positivo permita a conclusão de que o escopo da empresa seria essencialmente o lucro. Em primeiro lugar, porque se trata apenas de um plano de negócios, ainda não é uma realidade, e reflete o que se espera de toda empresa pública, ou mesmo de qualquer organização empresarial, pública ou privada, que é a preocupação em otimizar a eficiência e rentabilidade de sua operação, pela melhoria de seus processos internos, pela melhor alocação de seus recursos, busca por fontes adicionais de receita, etc.

Em rigor, o Plano Estratégico Institucional não sinaliza um intuito lucrativo, mas sim uma busca por eficiência que não afasta a necessidade de o Governo do Distrito Federal continuar subsidiando as atividades da empresa estatal, como se desprende dos seguintes trechos:

No entanto, uma empresa que não precifica corretamente seus produtos, perde a capacidade de mensuração de sua eficiência financeira. Se suas receitas estão desvinculadas de sua produção, não há estímulo à melhoria da eficiência, deixando espaço para excesso de gastos, desperdício, e em último nível, corrupção

[...]

A remuneração por passageiro provirá de duas fontes complementares. Os próprios usuários, respeitadas as gratuidades legais e temporárias estabelecidas, e uma complementação por parte do GDF, incluindo o ressarcimento das gratuidades e o diferencial entre a tarifa cobrada ao usuário e o custo efetivamente calculado para transportar cada passageiro.

ADPF 524 / DF

Evidencie-se que, embora o Plano Estratégico Institucional objetive uma menor dependência financeira do Poder Público, tornando o empreendimento potencialmente lucrativo, o eventual resultado operacional positivo não necessariamente seria distribuído entre acionistas. Como sugere o art. 8º da Lei Distrital 513/1993, acima transcrito, esse resultado seria destinado ao aumento do capital social da empresa. Observo também a existência de disposição semelhante no Estatuto Social do Metrô-DF, a seguir transcrito:

“Art. 43. Do resultado do exercício a que se refere o art. 189 da Lei 6.404/76, as parcelas abaixo enumeradas terão a seguinte destinação, sucessivamente, na ordem enumerada:

I parcela reservada para compensar possíveis prejuízos acumulados;

II do saldo remanescente, parcela correspondente à provisão para o imposto sobre a renda e contribuição social para o lucro líquido;

III do saldo remanescente, que constitui o lucro líquido do exercício, terá a seguinte destinação:

a) 5% (cinco por cento) para Reserva Legal, até alcançar-se 20% (vinte por cento) do capital social;

b) o saldo ficará à disposição da Assembleia Geral.

Parágrafo único. Não serão distribuídos dividendos, participações ou benefícios que couberem aos acionistas, portadores de ações ordinárias, sendo os mesmos levados à conta de aumento do capital social da Companhia.”

Efetivamente, todos os Metrô do país são deficitários, não se viabilizam economicamente apenas com as receitas originadas pela cobrança de tarifas dos usuários. Não há um metrô, em qualquer local do País, em que a viabilidade econômica da operação não dependa de subsídio financeiro do Poder Público, mesmo em razão das gratuidades legais - estudantes, idosos, gestantes - que obrigam o Estado a aportar

ADPF 524 / DF

recursos do orçamento público, para que o transporte público continue a funcionar.

Mostra-se, portanto, perfeitamente aplicável ao caso em julgamento o entendimento da CORTE em favor da aplicação do regime de Fazenda Pública a empresas estatais prestadoras de serviço público.”

Acolho os argumentos trazidos pelo e. Ministro Alexandre de Moraes, e, considerando o término da instrução, julgo procedente, a presente arguição, com efeitos *erga omnes* e vinculantes, para que, confirmando a cautelar, a execução de decisões judiciais proferidas contra o Metrô-DF ocorra exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.

É como voto.

22/08/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF
ADV.(A/S)	: RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)
ADV.(A/S)	: ELISE RAMOS CORREIA
AM. CURIAE.	: CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)
ADV.(A/S)	: RAQUEL FONSECA DA COSTA
ADV.(A/S)	: THIAGO DA SILVA PASSOS
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS, DE VEÍCULOS LEVES SOBRE TRILHOS, DE OPERADORES DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS SOBRE TRILHOS E MONOTRILHO (FENAMETRO)
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: RODRIGO CAMARGO BARBOSA
AM. CURIAE.	: ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO

VOTO-VOGAL

ADPF 524 / DF

A Senhora Ministra Rosa Weber (Presidente): 1. Acolho o bem lançado relatório do Ministro *Edson Fachin*, Relator.

2. Ressalto, desde logo, que irei divergir da conclusão apresentada por Sua Excelência neste julgamento de mérito, mantendo-me, desse modo, firme ao entendimento manifestado quando do referendo da medida cautelar.

3. Acompanho o Ministro Edson Fachin, Relator, quanto à rejeição das preliminares.

4. Consabido que, a teor do art. 173, § 1º, II, da Constituição da República, as empresas públicas ou as sociedades de economia mista que exploram atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

É imperioso observar, nesse contexto, o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que *as empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica* em sentido estrito (RE 407.099/RS, Rel. Min. *Carlos Velloso*, Segunda Turma, j. 22.6.2004, DJ 06.8.2004). A partir dessa distinção, a jurisprudência firmou-se no sentido de que somente as empresas públicas que exploram atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do art. 173, § 1º, II, da Carta Política. Confirmam-se:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO. OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e **não-incidência**

ADPF 524 / DF

da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal.

Recurso extraordinário conhecido e provido.”

(RE 220.906/DF, Rel. Min. *Maurício Corrêa*, Tribunal Pleno, j. 16.11.2000, DJ 14.11.2002)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALÍNEA "d" DO INCISO XXIII DO ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APROVAÇÃO DO PROVIMENTO, PELO EXECUTIVO, DOS CARGOS DE PRESIDENTE DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA ESTADUAL PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 173, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISTINÇÃO ENTRE EMPRESAS ESTATAIS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO E EMPRESAS ESTATAIS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. REGIME JURÍDICO ESTRUTURAL E REGIME JURÍDICO FUNCIONAL DAS EMPRESAS ESTATAIS. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

1. Esta Corte em oportunidades anteriores definiu que a aprovação, pelo Legislativo, da indicação dos Presidentes das entidades da Administração Pública Indireta restringe-se às autarquias e fundações públicas, dela excluídas as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Precedentes.

2. As sociedades de economia mista e as empresas

ADPF 524 / DF

públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

3. Distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito.

4. O § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público.

5. A intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento das diretorias das empresas estatais colide com o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes. A escolha dos dirigentes dessas empresas é matéria inserida no âmbito do regime estrutural de cada uma delas.

6. Pedido julgado parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição à alínea "d" do inciso XXIII do artigo 62 da Constituição do Estado de Minas Gerais, para restringir sua aplicação às autarquias e fundações públicas, dela excluídas as empresas estatais, todas elas.

(ADI 1.642/MG, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 03.4.2008, DJe 19.9.2008)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. REFERENDO. COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO - CAEMA. ENTIDADE ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO EM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE. SANEAMENTO BÁSICO. ART. 23, IX, DA CF. ATIVIDADE ESTATAL TÍPICA. EXECUÇÃO. REGIME DE PRECATÓRIOS. ARTS. 100 E 173 DA CF. CONVERSÃO DO REFERENDO À LIMINAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA.

1. É firme a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que somente as empresas públicas que exploram

ADPF 524 / DF

atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do art. 173, § 1º, II, da Lei Maior. Precedentes.

2. Embora constituída sob a forma de sociedade de economia mista, a CAEMA desempenha atividade de Estado, em regime de exclusividade, sendo dependente do repasse de recursos públicos. Por não explorar atividade econômica em sentido estrito, sujeita-se, a cobrança dos débitos por ela devidos em virtude de condenação judicial, ao regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República).

3. A interferência indevida do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas traduz afronta aos arts. 2º, 84, II, 167, VI e X, da CF. Precedentes.

4. Conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.”

(ADPF 513/MA, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 28.9.2020, DJe 06.10.2020)

5. Esse entendimento já foi, inclusive, analisado por esta Corte no âmbito de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida:

“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 lucros aos seus acionistas.**

Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil

ADPF 524 / DF

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.”

(RE 599.628-RG/DF, Red. p/ acórdão Min. *Joaquim Barbosa*, Tribunal Pleno, j. 25.5.2011, DJe 17.10.2011)

Vale trazer à colação, por extremamente elucidativo da posição jurisprudencial firmada por esta Casa, fragmento do voto-vista – que veio a prevalecer naquela assentada – proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa:

“A meu sentir, a circunstância de o modelo de geração e fornecimento de energia admitir **a livre iniciativa e a concorrência** é preponderante para resolução da controvérsia.

De fato, **o exercício de atividade com intuito lucrativo, sem monopólio estatal, deve submeter-se aos instrumentos de garantia do equilíbrio concorrencial, nos termos do art. 173, § 1º, II e § 2º da Constituição**. Em especial, **a empresa pública e a sociedade de economia mista devem despir-se das prerrogativas próprias do Estado nas hipóteses em que incursionarem na seara de exploração econômica**. A importância estratégica da atividade não afasta sua conformação à legislação vigente.

(...)

Portanto, a extensão à sociedade de economia mista, de prerrogativa constitucional inerente ao Estado **tem o potencial para desequilibrar artificialmente as condições de concorrência**, em prejuízo das pessoas jurídicas e dos grupos de pessoas jurídicas **alheios a qualquer participação societária estatal**.

(...)

Ao perseguir o lucro como objetivo principal, o Estado deve despir-se das garantias soberanas necessárias à proteção do regime democrático, do sistema republicano e do pacto federativo, pois tais salvaguardas são incompatíveis com a

ADPF 524 / DF

livre iniciativa e com o equilíbrio concorrencial. O direito de buscar lucro é essencial ao modelo econômico adotado na Constituição, tendo como perspectiva o particular, e não o Estado.

Se a relevância da atividade fosse suficiente para reconhecimento de tais garantias, atividades como os serviços de saúde, a extração, refino e distribuição de petróleo, a indústria petroquímica, as empresas farmacêuticas e as entidades de educação **também seria beneficiárias de tais prerrogativas, bastando que o Poder Público se aliasse ao corpo societário do empreendimento privado.**”

6. Vê-se, desse modo, *a contrario sensu*, que, nos termos da jurisprudência desta Casa, para se submeterem ao regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100), as empresas públicas e sociedades de economia mista devem preencher três requisitos cumulativos, quais sejam: (i) prestar serviços públicos de caráter essencial, (ii) em regime não concorrencial e (iii) não ter a finalidade primária de distribuir lucros. Nessa mesma linha, trago mais precedentes:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA - APPA. EMPRESA PÚBLICA. LEI Nº 17.895/2013 DO ESTADO DO PARANÁ. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. REGIME DE CONCORRÊNCIA. EXECUÇÃO DIRETA. ART. 173, §§ 1º, II, E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.

1. A Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA ostenta personalidade jurídica de direito privado, **exerce atividade econômica em regime concorrencial, sem**

ADPF 524 / DF

monopólio e com vista a auferir lucro (Lei nº 17.895/2013, do Estado do Paraná). **Sujeita-se, pois, ao regime jurídico constitucional das empresas privadas – execução direta –, na forma do art. 173, §§ 1º, II, e 2º, da Constituição Federal, a ela não se aplicando o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.** Precedentes.

2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

3. Agravo interno conhecido e não provido.”

(RE 861.191-AgR-AgR/DF, de minha relatoria, Primeira Turma, j. 30.11.2018, DJe 06.3.2019)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. REGIME DE PRECATÓRIOS. SUJEIÇÃO. AUSÊNCIA. ATUAÇÃO EM REGIME DE CONCORRÊNCIA. DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Eventual divergência ao entendimento adotado pelo Juízo a quo, quanto à atuação da agravante em regime de concorrência, bem como à distribuição de lucros, demandaria o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF.

2. O acórdão recorrido, na hipótese, não destoa da jurisprudência desta Corte, quanto à inaplicabilidade dos privilégios da Fazenda Pública às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas.

3. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, §4º, do CPC. Majoração de honorários na forma do artigo 85, § 11, CPC, observados os limites dos §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo.

ADPF 524 / DF

(RE 1.095.667-AgR/RS, Rel. Min. *Edson Fachin*, Segunda Turma, j. 23.8.2019, DJe 03.9.2019)

“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Constitucional e Administrativo. Companhia Estadual de Saneamento Básico. Sociedade de economia mista prestadora de serviço público. Atuação em regime concorrencial. Distribuição de lucros. Execução pelo regime de precatórios. Impossibilidade. Fatos e provas. Reexame. Inviabilidade. Precedentes.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que 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 lucros a seus acionistas.

2. *In casu*, o acórdão recorrido consignou, expressamente, que a agravante exerce suas atividades em regime de concorrência e que distribui lucros e dividendos aos quadros de acionistas e de servidores.

3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório da causa. Incidência da Súmula nº 279/STF.

4. Agravamento regimental não provido.

5. Não se aplica o art. 85, § 11, do novo Código de Processo Civil, pois não houve o arbitramento de honorários advocatícios pela Corte de origem.”

(RE 1.129.565-AgR/RS, Rel. Min. *Dias Toffoli*, Segunda Turma, j. 29.6.2018, DJe 24.8.2018)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. ATUAÇÃO EM REGIME CONCORRENCIAL. DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS. REGIME DE PRECATÓRIOS. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME

ADPF 524 / DF

DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 599.628-RG/DF (Tema 253 da repercussão geral), de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, **são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros a seus acionistas.**

II – O acórdão recorrido consignou, expressamente, que a agravante exerce suas atividades em regime de concorrência e que distribui lucros e dividendos aos quadros de acionistas e de servidores.

III – Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório da causa. Incidência da Súmula 279/STF.

IV – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE 1.329.554-AgR/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 30.8.2021, DJe 08.9.2021)

7. Impõe-se acentuar que o Plenário desta Suprema Corte rejeitou a pretensão de submissão da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL), vinculada à Secretaria de Estado de Transportes do Estado do Rio de Janeiro, porquanto constatada que referida empresa não prestava exclusivamente serviços públicos. **Vale dizer, segundo a jurisprudência desta Casa, para uma empresa pública se submeter, legitimamente, ao regime constitucional dos precatórios, imprescindível que desenvolva apenas serviços públicos.** Eis a ementa do precedente a que me refiro:

“Ação de descumprimento de preceito fundamental. Atos de constrição do patrimônio de empresa estatal prestadora de serviço público. Requisito da subsidiariedade atendido. Cabimento da ADPF. **Pretensão de extensão do regime de execução de débitos judiciais por precatórios à Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL). Empresa pública estadual prestadora de serviço**

ADPF 524 / DF

não exclusivamente público, em regime concorrencial e com intuito de lucro. Ausência das condições definidas pela jurisprudência da Corte para se estender à companhia a prerrogativa de fazenda pública. Não incidência do regime constitucional de precatórios no caso. Improcedência do pedido.

1. Conforme reconhecido pelo Plenário da Corte, é cabível o manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental para questionar um conjunto de decisões judiciais ou interpretações judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais quando inexistente outro instrumento processual eficaz para sanar a impugnada lesão de forma ampla, geral e imediata, resultando satisfeito, nessa hipótese, o requisito da subsidiariedade. Precedentes.

2. *In casu*, revela-se atendido o princípio da subsidiariedade, porquanto se pretende, mediante o ajuizamento da presente ação, que seja conferido à empresa estatal, de forma geral e imediata, o tratamento dispensado à Fazenda Pública, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, a fim de fazer cessar uma série de atos de constrição patrimonial decorrentes de decisões oriundas da Justiça do Trabalho, bem como o regime especial de execução forçada (REEF) instaurado contra a empresa pública. Precedentes. Preliminar de descabimento da ADPF rejeitada. Não conhecimento da ação.

3. *A contrario sensu* do que foi decidido no RE nº 599.628/DF (Tema nº 253 da Repercussão Geral), e a partir de sucessivos julgados, segundo a firme jurisprudência do STF, é aplicável o regime de precatórios às sociedades de economia mista ou às empresas públicas que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Precedentes.

4. A análise da natureza jurídica da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL) e das atividades que constituem seu objeto social demonstra a ausência de conformidade com os parâmetros definidos pela

ADPF 524 / DF

jurisprudência da Corte para a aplicação do regime de precatórios previsto no art. 100 da CF.

5. Muito embora a CENTRAL seja empresa pública prestadora de serviço público essencial, sua atuação na ordem econômica não se restringe, exclusivamente, à prestação desse serviço público, visto que a companhia exerce também atividades econômicas outras, as quais não são consideradas típicas de ente estatal.

6. Ademais, a prestação do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados na região metropolitana do Rio de Janeiro não se dá em caráter de exclusividade pela referida empresa estatal, a qual atua em regime concorrencial com o setor privado. Eventual atribuição à referida empresa estatal das prerrogativas de fazenda pública teria o condão de desequilibrar a relação entre os *players* do mercado concorrencial, na linha do entendimento firmado no Tema nº 253 da RG, razão pela qual não procede o pedido de aplicação do regime de precatórios à empresa CENTRAL.

7. Ação de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente, com pedido de liminar prejudicado.”

(ADPF 902/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 28.11.2022, DJe 10.01.2023)

8. Em síntese: a indevida submissão de empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100) **tem o inequívoco potencial de causar grave desequilíbrio num mercado em que vigora a livre concorrência**. É por essa razão que as empresas estatais, ao atuarem em atividades econômicas em sentido estrito, a teor do art. 173, § 1º, II e § 2º, da Constituição da República, **sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, não podendo gozar de benefícios e prerrogativas da Fazenda Pública inextensíveis ao setor privado**.

Revela-se, também, inconciliável com a livre iniciativa e com o regime concorrencial a submissão de empresas públicas e sociedades de economia mista ao regime de precatórios quando a finalidade primária

ADPF 524 / DF

das atividades econômicas desenvolvidas é o lucro. Caso admitido tal proceder, referidas pessoas jurídicas gozariam de prerrogativas e privilégios **inextensíveis às demais empresas privadas**, caracterizando-se inadmissível **quebra no modelo isonômico** e acarretando, em consequência, **ilegítima violação do regime concorrencial** que pressupõe, dentre outros, igualdade jurídica formal. Vale dizer, o Estado quando atua na condição de empresário não pode, por vedação constitucional expressa, ter privilégios em relação às empresas particulares.

De mais a mais, como bem salientado pelo Ministro Joaquim Barbosa, se admitíssemos a submissão de empresas públicas e sociedades de economia mista que não prestam serviços públicos essenciais, mas sim atividades econômicas em sentido estrito relevantes, ao regime de precatórios, **bastaria ao Poder Público juntar-se ao corpo societário delas para automaticamente atrair o regime de precatórios**. Assim, seria dado ao Estado, sem razão jurídica legítima, razoável e constitucional, o poder, em certa medida, de manipular **diretamente** os preços estabelecidos das mercadorias e dos serviços prestados primordialmente pela iniciativa privada, **atentando, dessa forma, à lógica inerente à economia de mercado**.

9. É preciso destacar que, sendo o Metrô-DF uma pessoa jurídica de direito privado, **há uma presunção *juris tantum* de que os serviços por ele desenvolvidos enquadram-se na categoria de atividade econômica em sentido estrito** (CF, art. 173).

O exame da documentação trazida aos autos indica que o Metrô-DF, constituído sob a forma de empresa pública, submete-se a regime concorrencial, ainda que o serviço essencial oferecido configure, pelas suas próprias características, um monopólio natural. **Isso porque, inequivocamente, a meu juízo, concorre outras modalidades de transporte público**.

De outro lado, observo que o Metrô-DF possui intuito primário de lucro, sendo insuficiente para afastar referida conclusão o fato o regime de exclusividade e a situação circunstancialmente deficitária da empresa,

ADPF 524 / DF

ainda que conducente à dependência de repasses de recursos públicos.

Nessas circunstâncias, entendo que sobre as atividades desempenhadas pelo Metrô-DF incide o disposto no art. 173, § 1º, II, da Carta Política, não se sujeitando, pois, a cobrança dos débitos por ele devido em virtude de condenação judicial, ao regime de precatórios assegurado pelo art. 100 da Constituição da República.

10. Ante o exposto, pedindo vênias ao Ministro *Edson Fachin*, Relator, **conheço** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo **improcedente** o pedido formulado.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

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

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

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

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF

ADV.(A/S) : RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA (11056/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)

ADV.(A/S) : ELISE RAMOS CORREIA (17197/DF)

AM. CURIAE. : CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)

ADV.(A/S) : RAQUEL FONSECA DA COSTA (23480/DF)

ADV.(A/S) : THIAGO DA SILVA PASSOS (48400/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS, DE VEÍCULOS LEVES SOBRE TRILHOS, DE OPERADORES DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS SOBRE TRILHOS E MONOTRILHO (FENAMETRO)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 1190/SE)

ADV.(A/S) : RODRIGO CAMARGO BARBOSA (34178/DF)

AM. CURIAE. : ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO

ADV.(A/S) : ILTON NORBERTO ROBL FILHO (38677/DF, 43824/PR, 48138-A/SC)

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a presente arguição, com efeitos *erga omnes* e vinculantes, para que, confirmando a cautelar, a execução de decisões judiciais proferidas contra o Metrô-DF ocorra exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator, vencida a Ministra Rosa Weber (Presidente). Falou, pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários, de Veículos Leves Sobre Trilhos, de Operadores de Transporte Coletivo de Passageiros Sobre Trilhos e Monotrilho (FENAMETRO), o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão. Plenário, Sessão Virtual de 11.8.2023 a 21.8.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson

Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário